



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE
Sala Plena

Magistrado Ponente: Eduardo Javier Torralvo Negrete.

Sincelejo, siete (7) de julio de dos mil veinte (2020)

Asunto: Sentencia.
Medio de Control: Control inmediato de legalidad.
Proceso: 70-001-23-33-000-2020-00202-00.
Acto: Decreto No. 040 de abril 18 de 2020, expedido por el Municipio de Galeras – Sucre.

OBJETO DE LA DECISIÓN

Surtido el trámite señalado en el artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, procede la Sala Plena a proferir sentencia de única instancia¹, respecto del control inmediato de legalidad del Decreto Municipal 040 del 18 de abril de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Galeras, Sucre.

I. ANTECEDENTES.

a. Remisión de acto administrativo para el ejercicio del control inmediato de legalidad.

El alcalde municipal de Galeras expidió el Decreto Municipal N° 040 del 18 de abril de 2020, en cuyo epígrafe anuncia: *"POR EL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE UN DECRETO."*

Posteriormente, atendiendo a lo dispuesto en los artículos: 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 del C.P.A.C.A, procedió a enviarlo a este Tribunal Administrativo, por conducto de la Oficina Judicial, para que se surtiera el trámite del control inmediato de legalidad.

b. Trámite procesal.

Radicada la solicitud de control inmediato de legalidad ante la Oficina Judicial de Sincelejo, dicha dependencia procedió a efectuar el reparto, entre los Magistrados del Tribunal, para efectos de su sustanciación.

El magistrado sustanciador, admitió la solicitud del trámite del control inmediato de legalidad; ordenó la fijación en lista por el término de 10 días, para que, en dicho tiempo, la representación de la entidad defendería la juridicidad del acto y cualquier ciudadano pudiera intervenir para impugnarla o coadyuvarla. Vencido tal término de traslado ya ordenado al Ministerio Público para que rindiera su concepto fiscal.

¹ Numeral 14 artículo 151 CPACA.

c. Intervención del Alcalde Municipal de Galeras.

El Municipio de Galeras, guardó silencio.

d. Intervención de terceros.

En el presente asunto, no hubo pronunciamiento o intervención de ciudadanos, entidades oficiales o privadas.

e. Concepto del Ministerio Público.

La Procuraduría 44 Judicial II delegada ante esta Corporación, emitió concepto, dentro del asunto de la referencia.

En su intervención, expuso el marco conceptual, legal y constitucional del control inmediato legal y del estado de emergencia económica, social y ecológica previsto en el artículo 215 Constitucional.

Luego, procedió a examinar los presupuestos para la procedencia del control inmediato de legalidad, los cuales son, (i) que se trate de un acto de contenido general, (ii) que se haya dictado en ejercicio de función administrativa, y (iii) que tenga por objeto desarrollar o dar aplicación a uno o más decretos legislativos expedidos en el marco del estado de excepción.

Frente a los dos primeros supuestos, refirió que se encuentran acreditados en razón que el Alcalde municipal, en ejercicio de sus funciones como autoridad administrativa y de policía en su jurisdicción, sí tenía competencia para adoptar las medidas de carácter general estipuladas en el Decreto 328 de marzo 21 de 2020, ya que se hizo en desarrollo y ejercicio del poder de policía, de conformidad con las atribuciones previstas en el artículo 315 de la Constitución Política y en las Leyes 136 de 1994, modificada por la ley 1551 de 2012; y adicionalmente el artículo 202 de la ley 1801 de 2016 - Código Nacional de seguridad y Convivencia o Código de Policía.

Sin embargo, respecto del tercer componente, la Vista Fiscal consideró que no se cumple, ya que no se expidió en desarrollo directo de un decreto legislativo, sino de la función administrativa que le es propia, en virtud de las atribuciones constitucionales y legales ordinarias, más no en desarrollo del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Presidente de la República en todo el territorio nacional, pues no tiene como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción.

Sustentó esta posición, manifestando:

Teniendo en cuenta que el artículo 315 superior, determina que el alcalde es la primera autoridad de policía del municipio y está facultado para dirigir la acción administrativa del ente territorial y para asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del mismo, entre otras atribuciones. A los alcaldes le fueron conferidas atribuciones para cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo; además, les corresponde conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciban del Presidente de la República y del respectivo gobernador.

Por su parte, el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 "Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios", mediante el cual se modificó el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, establece las funciones de los alcaldes en relación con (a) el concejo, (b) el orden público, (c) la Nación, al Departamento y las autoridades jurisdiccionales, (d) la Administración Municipal, (e) la Ciudadanía, (f) la prosperidad integral de su región, entre otras competencias administrativas.

Confrontando el decreto 457 del 22 de marzo de 2020 con el 531 encontramos que prácticamente son iguales, cambiando el término del aislamiento, siendo los dos decretos ordinarios.

Las medidas como puestos de control, pico y cédula, medidas sanitarias, se adoptan para preservar el orden público, son consistentes y proporcionales. Tales actos administrativos expedidos en ejercicio de las facultades de policía o de control de salubridad que han sido conferidas a los alcaldes y gobernadores por leyes ordinarias como la Ley 1801 de 2016, y aun cuando tales actos hubieren sido dictados después de la expedición del Decreto 417 de 2020, no son objeto de control inmediato de legalidad, sino de los medios de control previstos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y normas concordantes.

A la luz del ordenamiento constitucional, los decretos locales fundados en los decretos presidenciales, mediante los cuales se adoptaron medidas de aislamiento y disposiciones de confinamiento de la población durante la emergencia sanitaria, como también aquellos que establecen pico y cédula para evitar aglomeraciones, tienen el carácter de decretos ordinarios, aun cuando entrañen un grado de afectación de las libertades, por tratarse de actos normativos de carácter general expedidos por el Gobierno Nacional, que desarrollan temas cuya regulación normalmente correspondería a la ley.

(...)

En conclusión, se evidencia que el mencionado Decreto municipal No. 040 del 18 de abril de 2020 fue expedido en ejercicio de las facultades otorgadas por la Constitución Política de Colombia en sus Artículos 209 y 315, y ley 136 de 1994 modificado por la ley 1551 de 2012, Ley 1801 de 2016 Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y demás disposiciones legales y complementarias, no corresponde a una medida extraordinaria cuya génesis corresponda a un decreto legislativo expedido con base en la declaratoria del estado de excepción.

(...)"

En ese contexto, el Ministerio Público señala que la medida de aislamiento preventivo obligatorio, acogida por el Alcalde municipal de Galeras en el Decreto remitido a control, tiene apoyadura en fuentes normativas que no fueron expedidas dentro de las condiciones excepcionales legislativas propias del estado de emergencia económica, social y ecológica declarada por el Gobierno Nacional – esto es, a través de decreto legislativo -, sino en virtud de premisas legales y ordinarias, preexistentes y aun proferidas en vigencia del Estado de Excepción, que consignan las facultades de las autoridades territoriales de adoptar medidas de conservación y preservación del orden público en el contexto de la emergencia predicha.

Por ello, estimó que el decreto se encuentra ajustado a la Constitución Política, y a la ley, como quiera que fue expedido en desarrollo de la Ley 136 de 1994, obedeciendo

las medidas adoptadas a nivel nacional y regional en los Decreto 418 y 457 de 2020, como consecuencia de la presencia del nuevo coronavirus COVID 19, luego se descarta que se trate de la adopción de una medida en desarrollo de un decreto legislativo.

II. CONSIDERACIONES

a. Competencia.

La competencia para ejercer el control inmediato de legalidad, instituido estatutariamente en el artículo 20 Ley 137 de 1994 -EEE- y regulado en su trámite por el artículo 185² del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, corresponde al Tribunal Administrativo del lugar de expedición del acto territorial.

En el caso, compete al Tribunal Administrativo de Sucre en única instancia³, y en razón, de que la autoridad expedidora del acto -alcalde del Municipio de Galeras, Sucre-, corresponde a su foro territorial⁴.

b. Generales de los Estados de excepción.

La Constitución Política concibe al Estado Colombiano como democrático social y de derechos⁵, cuyo poder soberano reposa en el Pueblo, quien lo ejerce de manera directa

² Numeral 1º:

"1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena."

³ C.P.C.A, artículo 151, numeral 14:

ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

(...)

14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.

⁴ C.P.C.A artículo 136:

ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia SU – 747/98:

"6. La Constitución de 1991 declara que Colombia es un Estado de derecho y social, que deriva su legitimidad de la democracia (C.P. art. 1). Estos tres calificativos del Estado colombiano definen de manera esencial su naturaleza. La acepción Estado de derecho se refiere a que la actividad del Estado está regida por las normas jurídicas, es decir que se ciñe al derecho. La norma jurídica fundamental es la Constitución (C.P. art. 4), lo cual implica que toda la actividad del Estado debe realizarse dentro del marco de la última. En esta situación se habla entonces de Estado constitucional de derecho.

Con el término social se señala que la acción del Estado debe dirigirse a garantizarle a los asociados condiciones de vida dignas. Es decir, con este concepto se resalta que la voluntad del Constituyente en torno al Estado no se reduce a exigir de éste que no interfiera o recorte las libertades de las personas, sino que también exige que el mismo se ponga en movimiento para contrarrestar las desigualdades sociales existentes y para ofrecerle a todos las oportunidades necesarias para desarrollar sus aptitudes y para superar los apremios materiales.

Finalmente, la definición del Estado colombiano como democrático entraña distintas características del régimen político : por un lado, que los titulares del Poder Público ejercerán esa calidad en virtud de la voluntad de los ciudadanos, la cual se expresa a través de las elecciones; de otro lado, en lo que ha dado en llamarse democracia participativa, que los ciudadanos no están limitados en su relación con el poder político a la concurrencia a elecciones para seleccionar sus representantes, sino que también pueden controlar la labor que ellos realizan e intervenir directamente en la toma de

o indirecta, a través de sus representantes. De igual manera, esa concepción de Estado, se traduce en la separación del poder público, ello en distintas ramas, entre ellas, la legislativa, representada por el Congreso de la República, al que le corresponde por mandato constitucional, y en virtud de la voluntad de los ciudadanos materializada, a través del voto, la potestad de diseñar, configurar y hacer leyes⁶, con miras a imponer el marco jurídico de orden legal al que debe someterse el funcionamiento del Estado y las conductas y comportamientos de los asociados.

Este mismo Estado democrático de derecho, posibilita que en ciertas ocasiones especiales - *verbi gracia*, autorización expresa por el Congreso⁷- ora en circunstancias especialísimas, es decir, que son ajenas a las otras ramas del poder público y demás autoridades⁸ -, se otorguen esas facultades legislativas, de manera excepcional y directamente por la Constitución, al Presidente de la República, conforme lo decantado por la jurisprudencia de la H. Corte Constitucional.

En consideración de lo anterior, la jurisprudencia del H. Consejo de Estado manifiesta que *"con el propósito de dotar al Gobierno de herramientas útiles enderezadas a conjurar las situaciones de crisis frente a las cuales los mecanismos ordinarios provistos por el poder de policía resulten ineficaces, la Constitución Política prevé la posibilidad de que el Ejecutivo adopte decisiones de indudable carácter excepcional, en la medida en que las mismas no sólo pueden prescindir de atenerse a los procedimientos y a la distribución habitual de competencias efectuada entre los distintos órganos del Estado, sino que en aras de alcanzar la salvaguarda de los intereses superiores a los cuales apuntan, permiten desde la limitación de algunos derechos fundamentales —con los confines que, a este respecto, demarca el propio ordenamiento— hasta la suspensión, derogación o modificación de disposiciones legales, según fuere el caso, siempre que*

decisiones, a través de mecanismos como los contemplados en el artículo 103 de la Carta; y, finalmente, y de acuerdo con la reformulación del concepto de democracia, que la voluntad de las mayorías no puede llegar al extremo de desconocer los derechos de las minoría ni los derechos fundamentales de los individuos."

⁶ Artículo 150 de la C. P.

⁷ Numeral 10º Artículo 150 de la C. P. Sobre esta particular disposición, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, sostiene:

"(...)

3. La concesión de facultades extraordinarias al Presidente de la República

De conformidad con el artículo 150, numeral 10 de la Carta Política, la función legislativa que corresponde ejercer al Congreso de la República, en forma permanente, puede ser objeto de traslado temporal al Presidente de la República en virtud de la concesión de facultades extraordinarias, lo cual guarda estrecha relación con la efectividad de los fines y cometidos del Estado y con el principio de colaboración armónica entre las diversas ramas del poder público que propugna la Constitución." sentencia C – 979 de 2002.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C – 466 de 2017:

"(...)

La Constitución de 1991 regula, en sus artículos 212 a 215, los estados de excepción. A la luz de tales artículos, excepcionalmente el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, podrá declarar tres tipos de estados de excepción: (i) Guerra Exterior, (ii) Conmoción Interior y (ii) Emergencia Económica, Social y Ecológica. Además de lo previsto en tales artículos constitucionales, dichas modalidades de estados de excepción, así como su sistema de controles, están regulados en la LEEE.

28. La regulación constitucional y estatutaria de los estados de excepción se funda en el carácter reglado, excepcional y limitado de dichos estados. Durante la vigencia de la Constitución de 1886, en particular de su artículo 121, que regulaba el denominado Estado de Sitio, hubo lugar a sendos excesos y abusos de los poderes de excepción allí previstos, que incluso merecieron el calificativo de "anormalidad" constitucional. Tras dicha experiencia, la Constitución de 1991 estableció un complejo sistema de controles sobre los estados de excepción que supone "el carácter excepcionalísimo de las medidas de emergencia en Colombia", así como que "el uso de estas herramientas es una potestad reglada que se encuentra sometida a las disposiciones constitucionales, legales y del bloque de constitucionalidad".

las determinaciones correspondientes guarden una relación de conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaración del respectivo estado de excepción y que resulten proporcionales a las circunstancias que pretenden afrontar.”⁹.

Pues bien, en el evento de presentarse circunstancias anormales que ameriten una respuesta inmediata, a través de acciones y medidas encaminadas a conjurar la situación, el Gobierno Nacional tiene la potestad para expedir decretos con fuerza vinculante y rango jerárquico, igual al de la ley. Lo anterior es factible en el marco de tres eventos expresamente definidos por la Constitución Política, (i) Guerra Exterior, (ii) Conmoción Interior y (ii) Emergencia Económica, Social y Ecológica, especies éstas, del Estado de Excepción, regulado en los artículos 212 a 215 *ibídem*.

Siendo así, como circunstancias especiales generadoras de potestades legislativas excepcionales *pro tempore* al Gobierno Nacional, la Constitución Política consagra en su artículo 215, aquellas en las que sobrevengan hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública.

En el marco de la situación de emergencia reseñada, el Presidente de la República puede declarar el *Estado de Excepción*, y con base éste, puede adoptar medidas con la finalidad de conjurar la crisis y hacer frente a la problemática suscitada, y de esa manera se pueda contrarrestar los efectos nocivos y adversos pueda causar al bienestar de la comunidad. Para la regulación y desarrollo de esas medidas, el Presidente de la República con la firma de todos los ministros del gabinete, puede expedir decretos, que pese a no corresponderse con el proceso formativo de una ley, sí tienen igual fuerza vinculante y rango jerárquico al de las leyes expedidas por el Congreso de la República¹⁰, siendo objeto de regulación de esos decretos legislativos, todo lo que tenga relación directa y específica con las circunstancias que dieron origen al estado de emergencia¹¹.

Ahora, sobre estos decretos legislativos, es pertinente destacar que son sometidos a control automático de constitucionalidad ante la Corte Constitucional, por mandato del

⁹ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 20 de octubre de 2009. Radicación No. 11001-03-15-000-2009-00549-00. Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C – 893/99.

"Así, es cierto que en la Carta predomina un criterio formal para definir la noción de ley; sin embargo la propia Constitución atribuye a ciertas disposiciones, que no son formalmente leyes, por cuanto no son actos expedidos por el Congreso, una fuerza equivalente al de las leyes en sentido formal. Así, el artículo 150 ordinal 10 autoriza al Congreso a que faculte al Presidente a expedir normas con fuerza de ley. Igualmente, decretado un estado de excepción (CP arts 212 a 215), el Presidente puede expedir decretos legislativos, que tienen fuerza plena de ley, en el caso del Estado de Emergencia, pues modifican las leyes vigentes, o que tienen una suerte de fuerza de ley temporal, en los casos de Estado de Guerra Exterior o de Conmoción Interior, puesto que suspenden las leyes que le sean contrarias."

¹¹ *Ibídem* 5:

"La debida relación de conexidad que deben guardar las medidas que se dicten durante los estados de excepción con las causas que originaron la declaración del mismo, es un requisito constitucional de ineludible cumplimiento. Por tanto, las normas que se expidan deben estar dirigidas, en forma expresa y directa, a combatir los acontecimientos perturbadores de la paz, el sosiego y la tranquilidad ciudadana, eventos que dieron origen a la legalidad extraordinaria, y con el fin exclusivo de restablecer el orden perturbado. Si los decretos legislativos que expida el Presidente de la República durante los estados excepcionales, no guardan ninguna relación con las causas que llevaron a su implantación, ni están destinados a conjurar la crisis que los motivó, ni a contrarrestar el orden perturbado, con el fin de restablecer la normalidad, que es el permanente deber del Gobierno, dichos decretos serán declarados inexequibles por exceder los límites constitucionales."

numeral 7º del artículo 241 de la C. P.¹², en concomitancia con el párrafo del artículo 215 *ibídem*¹³.

Paralelamente al control de constitucionalidad que se efectúa de manera automática respecto de esos decretos legislativos, también frente a las actuaciones del Presidente de la República, se ejerce un control político por el Congreso de la República en los términos del artículo 215 de la C. P.¹⁴.

En esa misma línea, al respecto debe decirse que las autoridades administrativas nacionales, pueden desarrollar las disposiciones que se consignan en esos decretos legislativos expedidos durante el estado de excepción, adoptando medidas de carácter general, partiendo de su fundamento.

Así mismo, las autoridades departamentales, distritales y municipales, en ejercicio de la función administrativa que les asisten, en virtud del artículo 209 Constitucional, pueden en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante el estado de emergencia, adoptar medidas dentro de sus competencias y jurisdicción territorial, para implementarlas en ámbitos económicos, administrativos, sociales, de servicios públicos y saneamiento básico, entre otras, que apunten a afrontar, mitigar y/o superar la crisis que dio lugar a la emergencia.

De manera entonces, que la declaratoria del estado de excepción, especialmente, por emergencia económica y social, conforme el orden constitucional vigente, ante la urgencia de tomar y adoptar medidas inmediatas y rápidas, implica la facultad excepcional y transitoria, de expedir por parte del Presidente de la República, normas con fuerza de ley, llamadas decretos legislativos, y en desarrollo de éstos, las autoridades administrativas nacionales y territoriales, cuando sea del caso¹⁵ - *se requiera o se autorice*-, adoptarán medidas administrativas, que cuando sean de carácter general, tendrán el control inmediato de legalidad consagrado en la Ley estatutaria de los estados de excepción.

¹² **ARTICULO 241.** A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

(...)

7. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución.

¹³ **PARAGRAFO.** El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.

¹⁴ (...)

El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.

El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.

El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.

¹⁵ No todos los decretos legislativos permiten se adopten medidas administrativas en su desarrollo.

c. Generales del control inmediato de legalidad - noción, presupuestos y características.

Las medidas de carácter general adoptadas en actos expedidos por las autoridades nacionales o territoriales, en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de los decretos legislativos que se profieran en virtud del Estado de Emergencia, serán objeto de **control inmediato y automático de legalidad ante la jurisdicción contenciosa administrativa**, conforme lo reseña el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 – estatutaria de estados de excepción –, el cual reza:

"Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales."

Por su parte, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su artículo 136 del CPACA, consagra el igualmente, el control inmediato de legalidad ante esta jurisdicción, de aquellos actos administrativos generales que se expidan en desarrollo de los decretos legislativos dictados durante el estado de excepción, a saber:

ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. *Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.*

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

Frente al órgano judicial competente para conocer de este control inmediato de legalidad, el numeral 14 del artículo 151 del CPACA señala:

ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. *Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:*

(...)

14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.

En ese orden de ideas, se tiene que las medidas administrativas de carácter general que se emitan en desarrollo de los decretos legislativos dictados durante el Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica, deben ser controladas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo con el propósito de examinar y verificar

que su contenido y regulación, esté acorde con el marco legal estipulado en aquellos decretos, y en las normas de carácter constitucional.

Para resaltar los aspectos que determinan la finalidad, presupuestos, características, y alcances del control inmediato de legalidad, así como los actos objeto de su control, la Sala traerá a colación, la jurisprudencia constitucional y contenciosa administrativa que se ha sentado sobre la materia.

Pues bien, la Corte Constitucional al realizar el juicio de constitucionalidad del artículo 20 del proyecto de ley que dio origen a la norma estatutaria de estados de excepción - Ley 137 de 1994 -, estimó en concreto, que el control inmediato de legalidad, es el mecanismo jurisdiccional que se constituye de manera automática, - en el marco del estado de excepción – pretendiendo evitar que las medidas administrativas de las autoridades, que se dicen dictadas en desarrollo de las medidas adoptadas en los decretos legislativos, le resulten incompatibles.

Al respecto, en la sentencia C – 179 de 1994, aseveró:

"(...)

- Artículo 20

"Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso-administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.

Cuando la Corte Constitucional de conformidad con lo establecido en el artículo 56 inciso 2o. de la presente ley, no haya suspendido un decreto legislativo, dictado en el ejercicio de las facultades de los estados de excepción, dicho decreto, en todo o en parte, no podrá inaplicarse o suspenderse por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, ni por ninguna autoridad judicial o administrativa."

Los ciudadanos Gustavo Gallón Giraldo y José Manuel Barreto, consideran que el inciso tercero del artículo que se examina, infringe el artículo 4o. de la Carta, ya que "impide dar aplicación a la excepción de inconstitucionalidad durante el periodo en que se esté surtiendo el trámite del control de constitucionalidad, si la norma no es suspendida de manera provisional".

Pues bien, en los incisos primero y segundo del artículo que se revisa, se consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija. Estas disposiciones no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley.

Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales.

No ocurre lo mismo con el inciso 3o., el cual debe juzgarse junto con el inciso 2o. del artículo 56 de la misma ley que, dispone "Así mismo, y mientras se adopta la decisión definitiva, podrá la Corte Constitucional en pleno y dentro de los diez días siguientes a la fecha en que avocó su conocimiento, suspender, aún de oficio, los efectos de un decreto expedido durante los estados de excepción, siempre que contenga una manifiesta violación de la Constitución".

Tanto el inciso 3o. del artículo 20 como el inciso 2o. del artículo 56 del proyecto de ley estatutaria que se estudia, resultan inexecutable por los mismos motivos que se expusieron al estudiar el artículo 19 del presente proyecto de ley, que consagra la figura de la suspensión provisional de los decretos legislativos. Por tanto, no hay lugar a rebatir el argumento de los intervinientes, pues de todas formas el inciso 3o. será retirado del ordenamiento jurídico.

*Así las cosas, el artículo 20 del proyecto de ley que se revisa, es executable salvo el inciso tercero, el cual será declarado inexecutable.
(...)"*

Resalto de la Sala.

Siendo así, este control tiene por objeto examinar y verificar, si las medidas generales acogidas e implementadas por las autoridades administrativas en desarrollo de los Decretos Legislativos, en el contexto de la excepción ya mencionado, resultan compatibles con el orden constitucional y estatuario que regula el estado de excepción, y con lo normado en los decretos legislativos.

Así lo ha dicho recientemente la Sala Plena del H. Consejo de Estado¹⁶:

"El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994), los decretos declarativos o declaratorios que son los que establecen la situación de Excepción, y los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para conjurarla."

Así entonces, su alcance es el de constituirse como garantía de protección de los derechos de las personas y de preservación del ordenamiento jurídico, pretendiendo enervar cualquier posibilidad de extralimitación en el ejercicio de las facultades administrativas en desarrollo de los decretos legislativos dictados durante el estado de excepción.

En ese sentido, el H. Consejo de Estado sostiene *"que se trata de un control automático que constituye garantía para los derechos de los ciudadanos y para el mantenimiento de la legalidad en abstracto frente a los poderes del ejecutivo durante los estados de excepción"*.¹⁷

¹⁶ Sentencia de 11 de mayo de 2020. Radicación No. 11001-03-15-000-2020-00944-00. Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad. C. P. Dra. SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ.

¹⁷ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de fecha 31 de mayo de 2011. Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA). Actor: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL. Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE.

Asimismo, la línea jurisprudencial del H. Consejo de Estado sobre esta materia, partiendo de su consagración estatutaria, ha sentado las características de este medio de control, en los siguientes términos¹⁸:

*"La Sala también quiere resaltar, a manera de pedagogía, atendiendo a lo particular que es este procedimiento, **las características principales que tiene**, toda vez que no se trata de aquellos que se encuentran regulados en el Código Contencioso Administrativo, sino en una ley especial, de naturaleza estatutaria: la que se ocupa de los estados de excepción.*

*De la escasa regulación que existe sobre el tema, la Sala entiende que son atribuibles a este proceso judicial **las siguientes características**:*

*En primer lugar, **se trata de un proceso judicial**, por lo tanto, la naturaleza del acto que lo resuelve es una sentencia, porque la competencia atribuida a la jurisdicción es la de decidir sobre la legalidad del mismo, lo cual corresponde hacer a través de aquella.*

*En segundo lugar, **el control es automático**, o como lo dice el art. 20 de la ley 137: "inmediato", porque tan pronto se expide la norma el Gobierno debe remitirlo a esta jurisdicción para ejercer el examen de legalidad correspondiente. Ahora, esta clase de control tiene las siguientes características:*

i) No impide la ejecución de la norma, pues hasta tanto se anule permanece dotada de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos.

ii) No es requisito que se encuentre publicado en el diario o gaceta oficial para que proceda el control, ya que una cosa es la existencia del acto y otra su publicidad con fines de oponibilidad y exigibilidad. En tal sentido, la condición para controlarlo es que se haya expedido, no que esté produciendo efectos.

iii) También es automático o inmediato porque no se requiere de una demanda de nulidad para que la jurisdicción asuma el control. Por el contrario, la jurisdicción aprehende el acto, para controlarlo, aún contra la voluntad de quien la expide, y sin limitación en cuanto a la legitimación por activa o por pasiva, ya que quien ordena hacer el control es la ley misma, no una demanda formal.

No sobra decir que se trata de una competencia muy particular, en comparación con el común de las acciones contenciosas, como quiera que el tradicional principio de la "jurisdicción rogada" -que se le ha atribuido a esta jurisdicción-, sufre en este proceso una adecuada atenuación en su rigor, ya que en esta ocasión no se necesita de una acción, ni de criterios o argumentos que sustenten la legalidad o ilegalidad. Por el contrario, basta con que la ley haya asignado a esta jurisdicción la competencia para controlar el acto, para que proceda a hacerlo. En otras palabras, en este evento la jurisdicción conoce de manera oficiosa del asunto.

Desde luego que esta característica implica, adicionalmente, una carga especial para la justicia, pues es ella quien, con su conocimiento técnico, debe construir los supuestos de derecho que sirven para realizar el análisis. En otras palabras, la carga de las razones o fundamentos de derecho con los cuales se analiza el acto son del resorte de la jurisdicción, como una especie de garantía máxima de la legalidad y la constitucionalidad de las actuaciones del Gobierno, en un estado tan extraordinario, como son los de excepción.

¹⁸ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 9 de diciembre de 2009. Radicación No. 11001-03-15-000-2009-00732-00. Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO.

*En tercer lugar, el **control es integral en relación con los decretos legislativos respectivos y el art. 215 CP.**, pese a que la norma no lo señala en forma expresa, pero necesariamente debe ser así, pues si no opera por vía de acción –toda vez que es oficioso- resulta lógico que el juez asuma el control completo de la norma.”*

Recientemente la Sala Plena del H. Consejo de Estado, hizo alusión a los anteriores requisitos, como también adicionó otros, así¹⁹:

(...)

*3. **Es autónomo**, porque es posible que se controlen los actos administrativos generales expedidos para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, antes que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el Estado de Excepción y los decretos legislativos que expida el Presidente de la República para conjurarlo.*

(...)

*5. La Sala Plena del H. Consejo de Estado ha dicho además, que el control **es compatible con las acciones públicas de Nulidad Simple y Nulidad por Inconstitucionalidad**, según sea el caso. De modo que el acto administrativo general expedido para desarrollar decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción, pueden posteriormente demandarse en nulidad simple o nulidad por inconstitucionalidad, siempre que se aleguen la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.*

*6. **Es un control participativo**, pues, los ciudadanos pueden intervenir defendiendo o atacando la legalidad de los actos administrativos objeto de control.*

*7. La sentencia que decide el control inmediato de legalidad **hace tránsito a cosa juzgada relativa** (artículo 189 del CPACA). En cuanto a esta característica, esta Corporación ha dicho que los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o la que decreten sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tiene efectos erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de legalidad analizados y decididos en la sentencia. Entonces, la decisión tomada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y – por lo mismo -, no es óbice para que en el futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.*

(...)

Siendo así, según lo expuesto, las características de este medio de control, son: **(i) es jurisdiccional** en el entendido que se ventila ante la administración de justicia, mediante trámite especial reglado estatuido en el CPACA, cuya resolución se efectúa a través de sentencia. **(ii) es automático** por cuanto una vez expedido el acto administrativo que adopte medidas generales en el marco de estado de excepción, en desarrollo de decretos legislativos, tiene que ser enviado a la jurisdicción contenciosa administrativo para su respectivo control de legalidad, de manera inmediata. **(iii) es**

¹⁹ *Ibídem* 13.

integral en consideración que el juicio de legalidad se realiza respecto de todo el ordenamiento que tenga relación formal y material con el acto enviado a control. **(iv) es compatible** por cuanto se puede iniciar con independencia de otros medios de control, *verbi gracia*, nulidad simple y nulidad por inconstitucionalidad. **(v) es autónomo** porque se puede realizar el control de legalidad, incluso, antes que se realice el control de constitucionalidad de los decretos legislativos que guarden conexidad y relación con él. Y por último, **(vi) la sentencia hace tránsito a cosa juzgada relativa** de manera que en caso de que el acto controlado resulte legal, puede nuevamente discutirse su legalidad, pero por motivos o razonamientos distintos a los que conllevaron a tomar la decisión en la providencia de su estudio inicial.

Por último, debe decirse que los presupuestos formales del control inmediato de legalidad, son: **(i)** que se trate de un acto que adopte una medida de carácter general, esto es, que sea impersonal y abstracta; **(ii)** que se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, lo que significa que sea expedidos con arraigo y apego tanto a las atribuciones de autoridad administrativa, como en cumplimiento de los principios previstos en el artículo 209 Superior; **(iii)** que con el acto se desarrollen decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción, es decir, que su expedición sea con ocasión de ejecutar y/o adoptar medidas o instrucciones dadas por los decretos legislativos expedidos durante la vigencia del estado de excepción.²⁰

d. Especiales para el presente control inmediato de legalidad.

Pasa la Sala Plena de este Tribunal, a abordar el *sub examine*, en los siguientes términos:

- Declaratoria del Estado de Excepción de Emergencia Económica y Social por la emergencia sanitaria a causa de la pandemia COVID 19.

Mediante Decreto número 417 del 17 de marzo de 2020²¹, el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 constitucional, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días, contados a partir de la vigencia del decreto, con el objeto de poder expedir decretos con fuerza de ley para conjurar la grave crisis sanitaria, social y económica, generada por la propagación del nuevo Coronavirus Covid-19.

Los **antecedentes** que dieron origen a la declaratoria mencionada, en la parte motiva del mentado decreto, se circunscriben así:

(...)

1. PRESUPUESTO FÁCTICO

A. Salud pública

Que el 7 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud, identificó el nuevo coronavirus - COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional.

Que el 6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 en el territorio nacional.

²⁰ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 2 de noviembre de 1999, Radicación número: CA- 037; Consejero Ponente: Carlos Arturo Orjuela Góngora.

²¹ "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional".

Que el 9 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud, solicitó a los países la adopción de medidas prematuras con el objetivo de detener la transmisión y prevenir la propagación del virus.

*Que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una **pandemia**¹ esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, toda vez que al 11 de marzo de 2020 a la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países y que a lo largo de esas últimas dos semanas el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en 13 veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado, por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confinación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y tratamiento de los casos confirmados.*

Que la misma Organización señaló que describir la situación como una pandemia no significaba que los países afectados pudieran darse por vencidos, pues esto significaría terminar enfrentándose a un problema mayor y a una carga más pesada para el sistema de salud, que a la postre requeriría medidas más severas de control y por tanto, los países debían encontrar un delicado equilibrio entre la protección a la salud, la prevención de los trastornos sociales y económicos y el respeto de los derechos humanos, razón por la cual hizo un llamado a los países afectados para que adopten una estrategia de contención.

Que mediante la Resolución No. 0000380 del 10 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó, entre otras, medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena de las personas que, a partir de la entrada en vigencia de la precitada resolución, arribaran a Colombia desde la República Popular China, Francia, Italia y España.

Que mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de la misma, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos, así:

a. Suspender los eventos con aforo de más de 500 personas (...)

b. Ordenar a los alcaldes y gobernadores que evalúen los riesgos para la transmisibilidad del COVID-19 en las actividades o eventos que impliquen la concentración de personas en un número menor a 500, en espacios cerrados o abiertos y que, en desarrollo de lo anterior, determinen si el evento o actividad debe ser suspendido.

c. Ordenar a los establecimientos comerciales y mercados que implementen las medidas higiénicas en los espacios o superficies de contagio y las medidas de salubridad que faciliten el acceso de la población a sus servicios higiénicos, así como la de sus trabajadores.

d. Prohibir el atraque, desembarque, cargue y descargue de pasajeros y mercancías de las naves de pasaje de tráfico marítimo internacional

e. Ordenar a las administraciones de los centros residenciales, condominios y espacios similares la adopción de las medidas higiénicas en los espacios o superficies de contagio.

f. Ordenar a los jefes, representantes legales, administradores o quienes hagan sus veces a adoptar, en los centros laborales públicos y privados, las medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID-19. Deberá impulsarse al máximo la prestación del servicio a través del teletrabajo.

g. Ordenar a los responsables de los medios de transporte públicos y privados y a quienes lo operen a adoptar las medidas higiénicas y demás que correspondan para evitar el contagio y la propagación del COVID-19.

h. Ordenar a los destinatarios de las circulares que han expedido los diferentes ministerios para la prevención del contagio del COVID-19, cumplir, con carácter vinculante, las recomendaciones y directrices allí impartidas.

i. Ordenar a todas las autoridades del País y particulares, de acuerdo con su naturaleza y en el ámbito de su competencia, cumplir en lo que les corresponda, con el plan de contingencia que expida este Ministerio para responder a la emergencia sanitaria por COVID-19, el cual podrá actualizarse con base en la evolución de la pandemia.

j. Ordenar a todas las estaciones de radiodifusión sonora, a los programadores de televisión y demás medios masivos de comunicación, difundir gratuitamente la situación sanitaria y las medidas de protección para la población, de acuerdo con la información que sea suministrada por este Ministerio en horarios o franjas de alta audiencia y de acuerdo con los lineamientos del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

k. Se dispondrán de las operaciones presupuestales necesarias para financiar las diferentes acciones requeridas en el marco de la emergencia sanitaria.

l. Ordenar a las EPS, entidades territoriales e IPS facilitar la afiliación de oficio al Sistema General de Seguridad Social en Salud de la población colombiana y de los migrantes regulares, utilizando los canales virtuales que este Ministerio ha dispuesto.

m. Cerrar temporalmente bares y discotecas.

Que pese a las medidas adoptadas, el 17 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social reporta como casos confirmados en Colombia 75, distribuidos así: Bogotá D.C. (40), Cundinamarca (1) Medellín (7), Rionegro (1), Cali (3), Buga (1), Palmira (1), Neiva (7), Cartagena (5), Meta (1), Norte de Santander (3), Santander (1) Manizales (1), Dosquebradas (1), Atlántico (2) y reporta a nivel mundial, 180.159 casos de contagio confirmados, 7.103 número de muertes y 143 países con casos de contagio confirmados.

Que según la OMS, la pandemia del nuevo coronavirus - COVID-19, es una emergencia sanitaria y social mundial, que requiere una acción efectiva e inmediata de los gobiernos, las personas y las empresas

Que, según la Dirección de Epidemiología y Demografía del Ministerio de Salud y Protección Social, la población colombiana con mayor riesgo de afectación por la pandemia de nuevo coronavirus – COVID 19 sería de un 34.2% del total de la población.

Escenario con tasa de contagio 2,68.

La proyección de costos de las atenciones en salud tuvo en cuenta los modelos de contagio sin intervenciones en salud pública realizados por el Instituto Nacional de Salud, con una tasa de contagio de 2.68 (Ver tabla 1). Para el cálculo se

tuvieron en cuenta los casos proyectados, la distribución de la gravedad de la enfermedad; así como las canastas de procedimientos y medicamentos para cada servicio para IRA, los datos de la base de suficiencia del año 2018 y con un supuesto de 14 días de estancia en UCI y de 5 días en hospitalización (Piso). En este escenario el costo total de atención en salud se estima en \$4.631.085.235.141 de pesos.

Tabla 1 Proyecciones de casos Covid-19

Ro: 2,68	Personas	Porcentaje
Casos	3.989.853	100,0%
Leves	3.251.730	81,5%
Críticos	187.523	4,7%
Severos	550.600	13,8%

Adicionalmente se debe incluir la proyección de costos por incapacidades la cual se calculó con un JBC promedio diario con corte a diciembre de 2019 y con una probabilidad de ser cotizante incapacitado en relación con la población total del país. De esta manera el costo de las incapacidades se estima en \$94.800.716.459.

Por otro lado, se estimó la necesidad de incrementar la oferta de las unidades de cuidado intensivo de adultos en cerca del 10% de la capacidad actual; el costo de esta inversión sería de \$200.000.000.000. Así mismo se propenderá por expandir de área de aislamiento a través de la habilitación de capacidad hotelera, por un valor \$36.000.000.000

El total de recursos según este escenario sería de: \$4.961.885.951.600

Que estos costos no tienen en cuenta: i) las comorbilidades, las cuales pueden corresponder a un 44% de costo adicional entre los pacientes críticos, ii) la atención a pacientes crónicos en casa para evitar la exposición al riesgo, iii) la compensación económica temporal por aislamiento preventivo, y iv) las intervenciones o estrategias para modificar el comportamiento de los residentes en Colombia.

B. Aspectos económicos

a. En el ámbito nacional

Que el vertiginoso escalamiento del brote de nuevo coronavirus COVID-19 hasta configurar una pandemia representa actualmente una amenaza global a la salud pública, con afectaciones al sistema económico, de magnitudes impredecibles e incalculables, de la cual Colombia no podrá estar exenta.

Que lo expuesto anteriormente evidencia que el sistema de salud colombiano no se encuentra físicamente preparado para atender una emergencia de salud, requiere ser fortalecido de manera inmediata para atender un evento sorpresivo de las magnitudes que la pandemia ha alcanzado ya en países como China, Italia, España, Alemania, Francia e Irán, entre otros, los cuales presentan actualmente una tasa promedio de contagio de 0,026% de su población total² (esta tasa de contagio sería equivalente a 13.097 casos en el país³), en consecuencia y por estas razones el sistema requiere un apoyo fiscal urgente.

Que el 42,4%¹ de los trabajadores en Colombia trabajan por cuenta propia y 56,4% no son asalariados. Los ingresos de este tipo de trabajadores y sus dependientes dependen de su trabajo diario y esta actividad se ha visto repentina y sorprendentemente restringida por las medidas necesarias para controlar el escalamiento de la pandemia. Adicionalmente, estos hogares son vulnerables al

no contar con mecanismos para reemplazar los ingresos que dejarán de percibir por causa de las medidas sanitarias.

Que las medidas sanitarias resultan en una reducción de los flujos de caja de personas y empresas. Los menores flujos de caja conllevan a posibles incumplimientos pagos y obligaciones, rompiendo relaciones de largo plazo entre deudores y acreedores que se basan en la confianza y pueden tomar períodos largos en volver a desarrollarse.

Que adicionalmente se presentó una ruptura no prevista del acuerdo de recorte de la producción de crudo de la OPEP+, que reunía a los productores de crudo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y otros países, entre ellos principalmente a Rusia.

Que esta ruptura y la menor demanda mundial de crudo producto del nuevo coronavirus COVID 19 implicó un desplome abrupto del precio del petróleo, para la referencia Brent entre el 6 y el 9 de marzo se presentó una caída del 24%, siendo la segunda caída más fuerte desde 1988. En los días siguientes, el precio ha presentado una constante disminución, llegando el 16 de marzo a \$30,2 USD/Barril para la referencia Brent y \$28,8 USD/Barril para VVTI.

Que el derrumbe en el precio internacional del petróleo fue totalmente sorpresivo y no previsto, previo a la semana del 6 de marzo de 2020, las principales agencias especializadas y el mercado preveían que el precio del petróleo se ubicaría en niveles similares a los observados en 2019. Es el caso de la Agencia de Energía de Estados Unidos, que proyectaba que el Brent se ubicaría en niveles promedio de \$64 USD/Barril en 2020. Consistente con estas previsiones el presupuesto general de la Nación, aprobado por el Congreso de la República para el año 2020 se basó en un precio promedio Brent de \$60,5 USD/Barril.

Que, debido a la caída del petróleo y a la incertidumbre de los mercados por la situación global, el dólar ha tenido una subida abrupta en los mercados emergentes y en países productores de petróleo. Así en el caso colombiano, la Tasa Representativa del Mercado (TRM) ha subido niveles que no se habían registrado nunca antes, cotizándose en promedio al 16 de marzo de 2020 en \$4.099,93. Esto representó un alza de \$577 en 1i días, con respecto al nivel observado antes del choque (\$3.522,4),

Que, de acuerdo a cálculos del Ministerio de Hacienda, en un escenario moderado, que contempla una recuperación parcial de los precios del petróleo hacia el final del año, el crecimiento económico se vería afectado en alrededor de 1pp. Los menores precios del petróleo, aunados a un menor crecimiento de la economía, generarían efectos negativos sobre el balance fiscal. En efecto, se estima que el nuevo escenario macroeconómico podría inducir un deterioro en el balance del Gobierno Nacional Central de más de 3bn de COP en 2020 (equivalentes a 0,3% del PIB), cifra que aumentaría a cerca de 6bn en 2021 (0,5% del PIB). En un escenario aún más negativo, en el que los precios del petróleo no se recuperen en el segundo semestre, estos efectos sobre el balance fiscal podrían ascender a 0,4% en 2020 y a 0.6% del PIB en 2021. Lo anterior significa un cambio abrupto en el panorama fiscal, que en ausencia de medidas contundentes pueden repercutir en la estabilidad macroeconómica del país.

Que los choques que afectan los mercados financieros y laborales suelen tener efectos profundos y prolongados que deterioran el crecimiento, el bienestar de la sociedad y el empleo como lo muestran la experiencia de la crisis colombiana de fin de siglo y la experiencia de la crisis internacional de 200R En el caso de la experiencia colombiana, durante 1999 se redujo la tasa de crecimiento económico

a -4.1% y se produjo un aumento en la tasa de desempleo de 12,5% en 1997 a 20,2% en el año 2000.

Que se han venido usando los mecanismos ordinarios de los que disponen las instituciones económicas en tiempos normales, los cuales han sido adecuados, pero insuficientes para contener el choque sorpresivo y profundo que ha sufrido la economía. Así, el Banco de la República ha adoptado medidas extraordinarias en función de reforzar la liquidez del sistema de pagos y del mercado cambiario. Igualmente, siguiendo las directrices del Gobierno Nacional, la DIAN ha flexibilizado el calendario tributario para contribuir a la absorción del choque económico que está generando la llegada del COVID-19 al país. Dentro de estas medidas se encuentra el aplazamiento de la segunda y tercera cuota de renta para los grandes contribuyentes, que se encuentren en sectores relacionados con el transporte aéreo comercial de pasajeros, hoteles, actividades teatrales, de espectáculos musicales y otros espectáculos en vivo.

Que en el sector turismo se evidencia una inmensa afectación. En este sentido, en cuanto a los visitantes no residentes, se estima que caerán en el mes de marzo en más de 47% frente al mismo mes de 2019 y en el mes de abril esta cifra llegará a ser superior al 80%. Lo anterior, a raíz de la decisión del Gobierno nacional de no permitir temporalmente la entrada de extranjeros residentes en el exterior y el arribo de los cruceros.

Que, otro de los efectos evidenciados, se demuestra en la situación del sector aeronáutico donde la industria mundial ha venido enfrentando su crisis más severa desde la II Guerra Mundial. Desde el comienzo de la crisis, las aerolíneas han venido enfrentando un escenario de descenso en la demanda. Actualmente, las aerolíneas están enfrentando caídas del más del 100% en las reservas (mayor número de cancelaciones de vuelos que nuevas reservas). Así, el mercado en la actualidad tiene crecimientos del -300% para vuelos internacionales y -150% para el mercado interno.

Que para el caso de Colombia, se espera una reducción de cerca de 2 millones de pasajeros mensuales, y casi 2.5 millones para los meses más críticos (de acuerdo al comportamiento del mercado internacional durante la crisis de SARS, estos meses serán entre mayo y junio de 2020). Esta baja supondrá que los viajes hacia y desde el exterior tendrán una caída de casi el 100%, mientras que los viajes domésticos tendrán una reducción cercana al 50%.

Que esta caída supone ingresos dejados de recibir por parte de los operadores colombianos por cerca de US\$150 millones mensuales. A esto se suma que cerca del 60% de los costos de los operadores regulares son costos fijos (costos de capital y costos laborales), de los cuales la mitad son costos de capital (arrendamiento de aeronaves)

Que las medidas a disposición del Banco de la República y del gobierno Nacional son insuficientes para conjurar el efecto que, en la salud pública, el empleo, el ingreso básico de los colombianos, la estabilidad económica de los trabajadores y de las empresas, la actividad económica de los trabajadores independientes, y la sostenibilidad fiscal de la economía resultan necesarias

b. En el ámbito internacional

Que el 3 de marzo de 2020, la Reserva Federal (FEO) de EE.UU. recortó, de manera sorpresiva, en 50 puntos básicos (pbs) la tasa de interés de referencia, con el propósito de anclar las expectativas en el mercado y estimular la economía global, en medio del contexto de la propagación del nuevo coronavirus COVID-19 a nivel mundial.

Que doce días después, y en un hecho sin precedentes, la FEO recortó sus tasas de interés en 100 pbs adicionales. Asimismo, la FEO anunció medidas como la compra de al menos US\$500 mil millones en bonos del tesoro y US\$200 mil millones en valores respaldados por hipotecas, con el propósito de aumentar la liquidez del mercado y promover condiciones financieras menos restrictivas para la economía.

Que tras los recortes mencionados las tasas de la FEO llegaron a un rango de 0-0,25% y por consiguiente el margen de este banco central para generar incentivos adicionales que mitiguen los impactos del nuevo coronavirus COVID-19 en la economía global a través de estímulos monetarios es muy limitado.

Que a pesar de las herramientas usadas por los principales bancos centrales del mundo y las diferentes autoridades económicas, el temor por la expansión del nuevo coronavirus COVID-19 ha ocasionado sorpresa e imprevisiblemente el deterioro del mercado financiero internacional, una menor demanda global y una caída en las perspectivas de crecimiento mundial.

Que el temor del mercado financiero internacional ha impactado incluso activos como el oro, considerado un refugio en medio de estas crisis, el cual el 16 de marzo de 2020 se debilitó 8,3% con respecto al cierre del 6 de marzo, llegando a US\$1.478,95 la onza, debido al afán por recaudar efectivo y cubrir pérdidas en otros mercados.

(...)

Igualmente, respecto de la **justificación** expuesta por el Gobierno Nacional para declarar el Estado de Excepción que trata el artículo 215 de la C. P., se tiene:

(...)

2. PRESUPUESTO VALORATIVO

Que la expansión en el territorio nacional del brote de enfermedad por nuevo coronavirus - COVID-19 y cuyo crecimiento exponencial es previsible, sumado a los efectos económicos negativos que se han venido evidenciando en la última semana, es un hecho que además, de ser una grave calamidad pública, constituye en una grave afectación al orden económico y social del país que justifica la declaratoria del Estado de Emergencia Económica y Social, toda vez que se trata de situaciones diferentes a las que se refieren los artículos 212 y 213 de la Constitución Política.

Que además de la tragedia humanitaria de la pérdida de más de 7.000⁴ vidas en todo el mundo, a 17 de marzo de 2020, la rápida expansión del brote de la enfermedad y los 180.159 casos de contagio confirmados, entre ellos 75 en Colombia a la misma fecha, y de no tomarse medidas inmediatas, se pronostica mayores índices de mortalidad y por tanto, un problema sanitario que debe ser resuelto de manera inmediata, con medidas efectivas de contención y mitigación.

Que es posible aumento de casos de contagio del nuevo Coronavirus COVID-19 constituye un reto de dimensiones inusuales para el Sistema Nacional de Salud, quien no sólo debe atender las necesidades de los directamente afectados, sino que tiene la responsabilidad de impedir la extensión de los efectos hacia todos los habitantes del país, lo cual exige la disposición de ingentes recursos económicos y la adopción de parte de todas las entidades del Estado y de los particulares de las acciones necesarias para restringir el contacto de los habitantes, con la

finalidad, de garantizar las condiciones necesarias de atención en salud, evitar el contagio de la enfermedad y su propagación.

Que la gravedad por el número de contagios y el crecimiento exponencial de su propagación, así como de las muertes por el nuevo Coronavirus COVID-19 alrededor del mundo ha impactado los mercados nacionales e internacionales como ya se evidenció. Esto, aunado a que tal situación impacta negativamente tanto oferta como la demanda, generando fuertes consecuencias incluso para el mercado laboral, todo lo cual debe ser atendido con medidas extraordinarias que eviten en lo posible agravar la situación y los efectos económicos que ello conlleva.

Que como consecuencia del nuevo Coronavirus COVID-19 y su propagación es evidente la afectación al empleo que se genera por la alteración a diferentes actividades económicas, entre otros, de los comerciantes y empresarios que, además, alteran los ingresos de los habitantes y el cumplimiento de los compromisos previamente adquiridos, por lo que es necesario promover mecanismos que permitan impulsar las actividades productivas de aquellos y la mitigación de los impactos económicos negativos que la crisis conlleva.

(...)

Que ha quedado ampliamente justificado que la situación a la que está expuesta actualmente la población colombiana es tan grave e inminente que afecta la salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de todos los habitantes del territorio nacional por lo que se hace absolutamente necesario contar con las herramientas legales necesarias para enfrentar de manera eficaz la actual situación.

Que las medidas que debe adoptar el Gobierno nacional para conjurar esta crisis y evitar la extensión de sus efectos se requieren aplicar inmediatamente ante la inminencia de que los hechos cada día sean más complejos y afecten a un mayor número de habitantes del territorio nacional, pero además para atender oportunamente a los afectados tanto en materia sanitaria como económica.

3. JUSTIFICACIÓN DE LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EXCEPCIÓN.

Que por las anteriores motivaciones y ante la insuficiencia de atribuciones ordinarias con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, se hace necesario adoptar medidas extraordinarias que permitan conjurar los efectos de la crisis en la que está la totalidad del territorio nacional, en particular, aquellas que permitan acudir a mecanismos de apoyo al sector salud, y mitigar los efectos económicos que está enfrentando el país.

Que la adopción de medidas de rango legislativo --decretos ley, autorizada por el Estado de Emergencia, busca fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a la salud de los habitantes del territorio colombiano, así como la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del país.

(...)

Que en ese orden de ideas, se hace necesario por la urgencia y gravedad de la crisis y por la insuficiencia de los mecanismos jurídicos ofrecidos, entre otros, en la Ley [100](#) de 1993 - Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social integral, la Ley 1122 de 2007 - Sistema General de Seguridad Social en Salud, Ley [1438](#) de

2011, Ley [80](#) de 1993, el Decreto [663](#) de 1993 - Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el Decreto [111](#) de 1996 Estatuto Organice del Presupuesto, recurrir a las facultades del Estado de Emergencia con el fin de dictar decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la grave crisis generada por el nuevo Coronavirus Covid-19 debido a la propagación y mortalidad generado por el mismo, el pánico por la propagación y las medidas de contención decretadas por cada Estado para evitar una mayor propagación.

Que la adopción de medidas de rango legislativo, autorizadas por el Estado de Emergencia, busca fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, así como a mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación del COVID-19. No obstante, dado que la magnitud de la llegada del COVID-19 a Colombia no ha sido dimensionada en su totalidad, las medidas que se anuncian en este decreto no agotan los asuntos que pueden abordarse en ejercicio de las facultades conferidas por el estado de excepción, lo que significa que en el proceso de evaluación de los efectos de la emergencia podrían detectarse nuevos requerimientos y, por tanto, diseñarse estrategias novedosas para afrontar la crisis.

(...)

Ahora bien, con el propósito de conjurar la grave situación derivada de la pandemia del COVID 19, que dio lugar al estado de emergencia económica y social, el decreto que declaró el estado de excepción, **previó y anunció, sin describir el alcance estricto de cada una**²², y a título enunciativo, **medidas que considera necesario adoptar, establecer, o autorizar bajo ciertas condiciones**, a fin de controlar, mitigar y detener la expansión de la pandemia y contrarrestar la crisis económica que de ella se deriva, en los siguientes términos:

(...)

Medidas

Que teniendo en cuenta que se requieren recursos adicionales para que el Gobierno nacional pueda enfrentar las mayores necesidades sociales y económicas ocasionadas por la situación a que se refiere el presente decreto, se requiere disponer de los recursos que se encuentren a cargo de la Nación y de las Entidades Territoriales, tales como el Fondo de Ahorro y Estabilización -FAE- del Sistema General de Regalías y el Fondo de Pensiones Territoriales -FONPET-, a título de préstamo o cualquier otro que se requiera.

Que se dispondrá de la creación del Fondo de Mitigación de Emergencias FOME con las subcuentas necesarias para atender las necesidades de atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento, por la situación a la que se refiere el presente decreto.

Que, dada la necesidad de recursos líquidos para atender las crecientes necesidades generadas con esta crisis, se deben adoptar medidas extraordinarias que permitan la reducción y optimización del capital de las entidades financieras con participación accionaria estatal. Igualmente, estas medidas le deben permitir a la Nación emitir títulos o respaldar su emisión con destino a operaciones de liquidez con el Banco de República.

²² En este decreto declaratorio, las medidas se prevén o anuncian, a título enunciativo, haciendo una descripción incipiente de su alcance; de modo que será, el respectivo decreto legislativo dictado en vigencia de la excepción, el que al momento de adoptarla, establecerla o autorizarla, definirá, su contenido, alcance o parámetros.

Que se fortalecerá el Fondo Nacional de Garantías - FNG, a través del aprovechamiento de los recursos de capital de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, con el fin de garantizar la continuidad del acceso al crédito de las personas naturales o jurídicas en Colombia, y subsidiar las comisiones de las garantías otorgadas por el FNG.

Que resulta necesario autorizar al Gobierno nacional a crear un patrimonio autónomo o un fondo cuenta especial que tenga por objeto la financiación y la inversión en proyectos destinados para atender, mitigar y superar los efectos adversos causados por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19 en los términos que éste establezca.

Que, dada la necesidad de recursos líquidos para atender las crecientes necesidades generadas con esta crisis, se deben adoptar medidas extraordinarias que permitan descapitalizar entidades financieras con participación accionaria estatal. Igualmente, estas medidas le deben permitir a la Nación emitir títulos o respaldar su emisión con destino a operaciones de liquidez con el Banco de República, a su vez se analizarán medidas que permitan adelantar procesos de enajenación de activos de forma más ágil.

Que para efectos de permitir la reducción de la movilidad, la aglomeración y la congregación en los sitios públicos, así como para evitar una mayor afectación de las distintas actividades económicas, el empleo, la industria y el comercio, el Gobierno nacional considera necesario analizar todas las medidas tributarias.

Que en el contexto de las medidas tributarias que puedan adoptarse en desarrollo de los poderes que confiere la emergencia, el Gobierno nacional considera necesario analizar todas las medidas tributarias necesarias para afrontar la crisis y en particular la de otorgar beneficios tributarios, con el fin de promover las industria y comercio del país que generen fuentes de empleo que permitan absorber fuerza laboral afectada por esta pandemia.

Que los efectos económicos negativos a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención a través de medidas extraordinarias referidas a aliviar las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis.

Que se debe buscar los mecanismos legales para facilitar y agilizar los procesos de reorganización e insolvencia empresarial, que permitan la recuperación de sus capacidades laborales, sociales, productivas y financieras.

Que una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos.

Que los efectos económicos negativos generados por el nuevo coronavirus Covid-19 a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención mediante la adopción de medidas extraordinarias encaminadas a atender las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, con el fin de proteger el sector salud, promover la industria y el comercio del país y permitan absorber las pérdidas económicas y fuerza laboral afectada por esta pandemia.

Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen

la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

Que con igual propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas que habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos, y adoptar las medidas pertinentes con el objeto de garantizar la prestación del servicio público de justicia, de notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario.

Que con el fin de evitar la propagación de la pandemia del coronavirus y contener la misma, el gobierno nacional podrá expedir normas para simplificar el proceso administrativo sancionatorio contenido en la Ley 9 de 1979 y en la Ley 1437 de 2011 garantizando el debido proceso y el derecho a la defensa.

Que ante el surgimiento de la mencionada pandemia se debe garantizar la prestación continua y efectiva de los servicios públicos, razón por la cual se deberá analizar medidas necesarias para cumplir con los mandatos que le ha entregado el ordenamiento jurídico colombiano. Lo anterior supone la posibilidad de flexibilizar los criterios de calidad, continuidad y eficiencia de los servicios, establecer el orden de atención prioritaria en el abastecimiento de los mismos, flexibilizar el régimen laboral en cuanto los requisitos de los trabajadores a contratar, implementar medidas de importación y comercialización de combustibles con el fin de no afectar el abastecimiento.

Que con el propósito de generar mecanismos ágiles que permitan atender eficientemente las necesidades de la población, afectada por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19, se autoriza al Gobierno nacional a acudir al procedimiento de contratación directa siguiendo los principios de transparencia y legalidad, de tal forma que las entidades competentes de los sectores de salud, prosperidad social, educación, defensa y todos aquellos sectores que requieran para prestar atención a la población afectada, adquieran el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del nuevo coronavirus COVID-19.

Que resulta necesario autorizar al Gobierno nacional realizar la entrega de transferencias monetarias adicionales y extraordinarias entre otras en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor, Jóvenes en Acción y de la compensación del impuesto sobre las ventas -IVA, con el fin de mitigar los efectos económicos y sociales causados a la población más vulnerable del país por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19.

Que con el fin de garantizar la atención en salud de la población afectada por causa de la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19, el Gobierno nacional considera necesario modificar disposiciones normativas del Sistema General de Regalías que le permitan dar respuesta efectiva y ágil a la situación sanitaria presentada y a los requerimientos en materia de acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Que con la finalidad de garantizar la suficiencia y accesibilidad de la población a los alimentos necesarios para su subsistencia, el gobierno nacional adoptará las acciones necesarias para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional.

Que con el fin de dar aplicación a las medidas adoptadas se autoriza al Gobierno nacional para efectuar las operaciones presupuestares necesarias.

(...)

Resaltos de la Sala.

En consecuencia, el acto mencionado decretó:

ARTÍCULO 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.

ARTÍCULO 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.

ARTÍCULO 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.

ARTÍCULO 4. El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Resaltos de la Sala.

- Del acto administrativo objeto de control – fundamentos, motivación y medidas.

El Municipio de Galeras, a través del señor Alcalde Municipal, expidió el Decreto No. 040 del 18 de abril de 2020 " *POR EL CUAL SE IMPARTE INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID – 19 Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO*", siendo éste remitido para su correspondiente control de legalidad.

En aras de su integral revisión, la Sala transcribirá en su totalidad el mencionado decreto, así:

*DECRETO No 040
(18 de abril de 2020)*

POR EL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE UN DECRETO.

EL ALCALDE MUNICIPAL DE GALERAS – SUCRE, en uso de sus facultades y constitucionales legales, en especial las atribuciones que le confiere los artículos 2 y 209 de la Constitución Política, 91 de la Ley 136 de 1994 (modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012), los Decretos Nacionales 531 y 536 de 2020, y,

CONSIDERANDO

Que mediante Decreto Municipal 035 de 6 de abril de 2020, el alcalde toma unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el municipio de galeras con ocasión de la declaratoria de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Presidente de la República.

Que mediante correo electrónico del 18 de abril de 2020, procedente del Ministerio del Interior, solicita a la alcaldía municipal ajustar el contenido total del Decreto Municipal 035 del 6 de abril de 2020, para que tenga concordancia con los decretos emitidos por el Gobierno Nacional, el decreto 531 del 8 de abril de 2020 y decreto 536 de 2020.

Que la anterior petición se fundamenta en que el decreto Municipal 035 del 6 de abril de 2020, fue expedido con anterioridad a los decretos nacionales 531 y 536 del 8 y 11 de abril respectivamente.

Que mediante Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, el Presidente de la República dicta medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público con ocasión de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus, COVID 19.

Que el Decreto 418 de 2020, argumenta que las disposiciones, instrucciones, actos y órdenes del Presidente de la República en materia de orden público se aplicaran de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones para el manejo del orden público que expidan los Gobernadores y Alcaldes, las cuales deberán ser previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el Presidente de la República.

Que en razón a lo anterior se hace necesario modificar el artículo séptimo del Decreto No. 035 del 6 de abril de 2020, en tal sentido.

DECRETO.

ARTÍCULO PRIMERO. Modifíquese el artículo 1º del Decreto 035 del 6 de abril de 2020, el cual quedará así:

ARTÍCULO PRIMERO. Establézcase en todo el territorio del Municipio de Galeras (Sucre) el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria decretada por el Gobierno Nacional por causa del Coronavirus COVID 19.

PARÁGRAFO PRIMERO. Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita temporalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio de Galeras, con las excepciones previstas en el Decreto Nacional 531 del 8 de abril de 2020.

PARÁGRAFO SEGUNDO. Acatar lo dispuesto por el Gobierno Nacional, mediante Decreto 536 del 11 de abril de 2020, de modificar el artículo 3º del Decreto Nacional 531 del 8 de abril de 2020, en el sentido de eliminar el parágrafo 5º del mismo.

ARTÍCULO SEGUNDO. Modifíquese el artículo 3º del Decreto 035 del 6 de abril de 2020, el cual quedará así:

ARTÍCULO TERCERO: Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia de los habitantes del Municipio de Galeras (Sucre) en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID 19, permitirán el derecho de circulación de personas conforme a los parágrafos primero y segundo del artículo 1º de este decreto.

ARTÍCULO TERCERO. Modifíquese los párrafos primero y segundo del artículo cuarto del Decreto 035 del 6 de abril de 2020, los cuales quedarán así:

PARÁGRAFO PRIMERO. La medida de pico y cédula rige a partir de las cero horas del día lunes trece (13) de abril de 2020 hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020.

PARÁGRAFO SEGUNDO. En la aplicación de esta disposición deberán tenerse en cuenta las excepciones y situaciones establecidas en el Decreto Nacional 531 de 2020 y el Decreto Departamental No. 0209 de 2020.

ARTÍCULO CUARTO. Las disposiciones contenidas en el Decreto 035 del 6 de abril de 2020, permanecen en su integridad y permanecen vigentes.

ARTÍCULO QUINTO. El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición, y derogan las disposiciones que le sean contrarias.”

- ANÁLISIS DE LA SALA.

Sea lo primero, poner de presente, que el ejercicio del control inmediato de legalidad, implica ineludiblemente, la verificación del cumplimiento de los presupuestos formales que debe cumplir el acto que ha sido remitido por la autoridad administrativa para su control, por ello, tal aspecto, hace parte de la competencia de la que está investida la autoridad judicial destinataria de su asignación legal, y por consiguiente, su determinación y los debates que respecto de ellos pueden surgir, le son propios a quien la detenta, y naturales a la providencia que se ocupe de su ejercicio.

Es por ello, que el H. Consejo de Estado en todas²³ las sentencias en las que ha conocido de controles inmediatos de legalidad, ha revisado los presupuestos formales, como son, a saber, i) que se trate de una medida de carácter general; ii) adoptada en un acto dictado en ejercicio de función administrativa, y iii) que lo sea en desarrollo de un decreto legislativo dictado durante un estado de excepción.

Se destaca que incluso, en ocasiones, la determinación de si el acto remitido para control, cumple o no, tales presupuestos formales, ha dado lugar a fuertes debates²⁴

²³ Al respecto pueden revisarse las sentencias donde el máximo órgano de la jurisdicción ha ejercido el control inmediato de legalidad en virtud de lo dispuesto en la Ley EEE 137 de 1994.

²⁴ Véase por ejemplo, la providencia del 21 de junio de 1999, radicación CA – 023, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. C. P. Dr. MANUEL SANTIAGO URUETA AYOLA:

(...)

Es claro, entonces, que el Decreto 222 de 5 de febrero de 1999, aun cuando se relaciona con materias que tienen que ver con la declaratoria de emergencia económica que hizo el Gobierno, mediante el Decreto núm. 195 de 29 de enero de 1999, pues se trata de proveer de dirección al Fondo para la Reconstrucción de la Región del Eje Cafetero, devastada por el terremoto de 25 de enero de 1999, este Decreto, sin embargo, no se dictó en cumplimiento de facultades previstas en decretos legislativos expedidos en desarrollo de la emergencia, pues su parte motiva se refiere a las facultades constitucionales del Presidente de la República y, en especial, a las que le confiere la Ley 4ª de 1992.

(...)

DECLARAR IMPROCEDENTE el control inmediato de legalidad respecto del Decreto núm. 222 de 5 de febrero de 1999, "Por el cual se crea el cargo de Director Ejecutivo del Fondo para la Reconstrucción de la Región del Eje Cafetero y se fija su salario y régimen prestacional."

(...)

SALVAMENTO DE VOTO DEL DOCTOR DANIEL SUAREZ HERNÁNDEZ

(...)

Me aparté de la decisión mayoritaria porque considero que el decreto 222 del 5 de febrero de 1999, es una norma de carácter particular toda vez que se limita a crear el cargo de Director Ejecutivo del Fondo para la

al interior de la Sala Plena de la alta corporación; y así, conforme lo que finalmente ha considerado frente al punto, ese máximo órgano colegiado, ha procedido, según el caso²⁵, y a continuación en la misma providencia, a efectuar el examen material del acto, o abstenerse de hacerlo declarando la improcedencia del control frente a él²⁶.

La Ley 1437 de 2011, dispone que la competencia para conocer del control inmediato de legalidad, es siempre de única instancia, pero ratifica que este especial control de consagración estatutaria, hace parte de aquellas competencias que por su importancia, se le asignan a la Sala Plena, tanto de los Tribunales Administrativos²⁷, como de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado²⁸.

Es de anotar, que el artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, reguló con especialidad para el control inmediato de

Reconstrucción de la Región del Eje Cafetero, y a regular lo concerniente al pago de los correspondiente salarios y prestaciones.

(...)

SALVAMENTO DE VOTO DEL DOCTOR ERNESTO RAFAEL ARIZA MUÑOZ

Considero que el Decreto 222 de 5 de febrero de 1999 sí ha debido ser objeto de control inmediato de legalidad por la Corporación y declararse o no ajustado a la ley, por lo siguiente:

Dicho decreto se ajusta a las previsiones reclamadas por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 para que sea objeto de control inmediato de legalidad, pues se trata: a) Es un acto de carácter general; b) Fue expedido en ejercicio de funciones administrativas por el Presidente de la República, como son las de: 1º): crear un cargo: el de Director Ejecutivo del Fondo para la Reconstrucción de la Región del Eje Cafetero, con fundamento en el artículo 189, numeral 14, de la Constitución Política, y 2º):

fijar el salario y el régimen prestacional del referido cargo, con apoyo en los artículos 2º y 4º de la Ley 4ª de 1992; y c) Es desarrollo del Decreto Legislativo 197 de 1999 que creó el Fondo para la Reconstrucción de la Región del Eje Cafetero.

No puede perderse de vista que al crearse el cargo de Director Ejecutivo del Fondo para la Reconstrucción de la Región del Eje Cafetero, al fijarse su salario y régimen prestacional y adscribir el pago de éstos al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, con cargo al aludido Fondo, se estaba creando éste y estableciéndose unas obligaciones íntimamente relacionadas con la declaratoria de la emergencia económica y orientadas a conjurar los efectos generados por el terremoto que ocurrió en el eje cafetero.

(...)

SALVAMENTO DE VOTO DEL DOCTOR ERNESTO ROBERTO MEDINA LÓPEZ.

Me uno al anterior salvamento de voto con la venia de su autor el H. Consejero Ernesto Ariza, pues comparto las razones que lo llevan a concluir que el Decreto 222 del 5 de febrero de 1.999, tiene relación específica con la grave calamidad pública del 25 de enero que obligó al Presidente de la República a declarar en forma parcial el estado de emergencia económica y social.

La creación del Fondo para la Reconstrucción de la Región del Eje Cafetero (Decreto 197 de 1.999), genera, ahora, el empleo de su Director, con salario y prestaciones, a expensas de los recursos del mismo Fondo, lo cual constituye una medida administrativa general del señor Presidente, tomada sobre los cimientos jurídicos del estado de excepción. Los antecedentes del decreto 222 citado, no dejan la menor duda en este sentido, de ahí que en mi criterio, el Consejo de Estado ha debido someterlo al control inmediato de legalidad exigido por el artículo 20 de la ley 137 de 1.994.

(...)"

²⁵ Sentencia de **11 de mayo de 2020**. Radicación No. 11001-03-15-000-2020-00944-00. Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad. C. P. Dra. SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ.

²⁶ Verbigracia, la ya citada sentencia del **21 de junio de 1999** de radicación CA – 023; la del **28 de junio de 2003** en el de radicación CA-0069 -11001-03-15-000-2002-1280-01, proferidas por la Sala Plena del H. Consejo de Estado; y recientemente, la sentencia del **2 de junio de 2020**, dentro del radicado 11001-03-15-000-2020-01012-00. C.P Carlos Enrique Moreno Rubio.

²⁷ Numeral 1º del artículo 185:

"1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena."

²⁸ **"ARTÍCULO 111. FUNCIONES DE LA SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.** La Sala de lo Contencioso administrativo en pleno tendrá las siguientes funciones:

(...)

8. Ejercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción."

No obstante, debe decirse que la Sala Plena del Consejo de Estado en sesión virtual número 10, de fecha 1º de abril del año en curso, aprobó asignar los controles inmediatos de legalidad que implique este estado de emergencia, a salas especiales de decisión, en atención de lo permitido en el artículo 107 de la Ley 1437 de 2011, y los artículos 23, 29, numeral 3 y 42, del Acuerdo 080 de 2019.

legalidad, un trámite propio, en el que con expresa disposición de carácter legal, se señala que su sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.

Ahora, aunque el artículo en comento, no consagre expresamente la posibilidad de rechazo por parte del Ponente, pues lo que dispone es que una vez repartido el negocio, el Magistrado Ponente²⁹, ordenará que se fije aviso en la Secretaría sobre la existencia del proceso para garantizar la oportunidad de participación ciudadana que le caracteriza; no puede negarse la opción posible, de que el Ponente, actuando bajo su convicción propia y razonada, pueda mediante auto³⁰, no admitir la solicitud de control, cuando considere que está ante un evento en que puede descartar, de entrada, y sin necesidad de otra verificación, la procedencia del control - *verbigracia, el remitido es un acto expedido con anterioridad a la declaratoria del estado de excepción, o en vigencia del estado de excepción pero que a su juicio razonado, no guarda en lo absoluto conexidad con él*-; pero tal posibilidad, de ningún modo, puede interpretarse, en el sentido de que a la Sala Plena se le ha sustraído de la competencia que le es propia, y que naturalmente, como se ha explicado, implica su capacidad para estudiar los elementos formales para la procedencia del especial control³¹.

Procede entonces, la Sala Plena, en ejercicio de su propia competencia, a examinar, si respecto del decreto local remitido por la autoridad territorial, se cumplen los presupuestos formales del control inmediato de legalidad; de superarse cada uno de ellos, se entrará a analizar sus elementos materiales de decisión, a efectos de determinar, si el acto objeto de control, es compatible con las normas superiores en

²⁹ Ver numeral 2 del artículo 185.

"(...)

2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo."

³⁰ Auto del que podría afirmarse, formalmente sería susceptible del recurso de súplica, pero que en la práctica, solo el Ministerio Público, tendría la facultad real de impugnarlo, pues la autoridad que lo expidió no le asistirá interés al respecto, y a los ciudadanos, solo se les abre la posibilidad con la admisión del trámite de control, al fijarse los respectivos avisos a la comunidad.

³¹ A manera de ejemplo, véase como con total explicitud, tanto al plantearse el problema jurídico como al señalar lo que comprende el estudio, la Sala Especial de Decisión del Consejo de Estado, en la reciente Sentencia del **2 de junio de 2020**, dentro del radicado 11001-03-15-000-2020-01012-00, dice:

"(...)

1. Problema jurídico

Corresponde determinar si la Resolución 691 del 20 de marzo de 2020 proferida por el director general de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá – CORPOBOYACÁ:

- a. Cumple con los requisitos formales para ser estudiada por esta Corporación bajo el medio de control inmediato de legalidad, esto es si fue expedida (i) en ejercicio de facultades administrativas, (ii) contiene medidas de carácter general y (iii) si desarrolla un decreto legislativo proferido dentro del estado de excepción.*
- b. Superado el anterior estudio, se procederá a verificar si cumple con los requisitos materiales de conexidad con las normas en que se basa y de proporcionalidad de las medidas adoptadas.*

(...)

De acuerdo con lo anterior, se debe hacer un control integral, esto es tanto formal como material.

En el control formal se debe estudiar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, esto es: (i) que sea proferido por una autoridad del orden nacional, (ii) que sean medidas de carácter general, (iii) dictadas en ejercicio de funciones administrativas y (iv) que sean dictadas en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción."

En cuanto al control material, esta Corporación también ha dicho: (...)"

que debe fundarse. Contario *sensu*, de no cumplirse los mismos, se deberá proceder por la Sala, a declarar su improcedencia.

(i) De los presupuestos formales del Control Inmediato de Legalidad.

A. Que se trate de un acto que adopte una medida de carácter general.

Las medidas de carácter general son aquellas cuyos supuestos fácticos y normativos aparecen enunciados de manera objetiva, impersonal y abstracta, y no singular y subjetiva, cuyos efectos repercuten en la generalidad, y no en una o determinada persona en particular.³²

En ese entendido de las cosas, se observa que el Decreto No. 040 del 18 de abril de 2020 versa sobre disposiciones generales, impersonales y abstractas, que adoptan medidas destinadas a la población en general, referentes a la restricción de la movilidad en todo el territorio del Municipio de Galeras, en virtud del aislamiento preventivo obligatorio decretado en vigencia de estado de emergencia, por el Gobierno Nacional, desde las 00:00 horas del 13 de abril de 2020 hasta las 00:00 horas del 27 de abril de la misma anualidad, con la finalidad de evitar la propagación exponencial del nuevo coronavirus COVID 19.

De suerte entonces, que sus efectos son impersonales, propios de la adopción de una medida de carácter general.

En consecuencia, este primer presupuesto se encuentra acreditado.

B. Que se haya dictado en ejercicio de la función administrativa.

Por función administrativa – desde una noción general y amplia -, se entiende aquella que comprende las distintas actividades que realizan los órganos del Estado y algunas personas particulares expresamente autorizadas, en busca de alcanzar los cometidos de su misión constitucional, legal e institucional, y en general, para propender por el bienestar de los asociados, y que no se correspondan con la expedición de leyes o la de impartir justicia.

En Colombia en virtud de su condición de Estado Unitario³³, la única función pública descentralizada, es la administrativa, y en este orden, el Decreto No. 040 del 18 de abril de 2020, como decisión unilateral que produce efectos jurídicos, al ser expedido por una entidad estatal que hace parte de la descentralización administrativa territorial, como lo es, el Municipio de Galeras, a través de su representante legal y director de su actividad administrativa, lo fue sin duda, en ejercicio de función administrativa.

³² Corte Constitucional. Sentencia C-620/04. M. P. Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA.

³³ Constitución Política, artículo 1. Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respecto a la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

C. Que el acto desarrolle decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por la pandemia del COVID 19.

Tal como lo establecen las normas que lo consagran, y lo ha decantado la jurisprudencia citada en antecedencia, el excepcional y especial control inmediato de legalidad – CIL -, se ejerce sobre los actos que adopten medidas de carácter general, en ejercicio de función administrativa como desarrollo de los Decretos Legislativos dictados durante el estado de excepción.

Se recuerda que este control se establece en especial, sólo sobre dichos actos, y no sobre todos los que en ejercicio de función administrativa se dicten, luego de la declaratoria del estado de excepción, en razón de que son precisamente estos actos administrativos, los que propiamente se dictan en virtud de la excepción³⁴; pues conforme la consagración constitucional del estado de emergencia económica, social o ecológica³⁵, y sus normas de complemento dispuestas en la LEEE³⁶, el destinatario principal y directo de la declaratoria de la excepción, es el Presidente de la República, y no, el resto de autoridades administrativas³⁷, las que en virtud de la excepción, solo expedirán, si es del caso - *se requiere o se les autoriza*-, actos administrativos en los que adopten medidas en desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Gobierno Nacional.

Es pertinente precisar también, que los decretos legislativos susceptibles de desarrollo por parte de los actos administrativos, sólo corresponden, a los dictados durante el estado de excepción, y no a los de su declaratoria, pues de éstos, su reconocido carácter de legislativo, sólo se predica, de la declaratoria del estado de excepción en sí

³⁴ En principio, los demás actos, serán administrativos dictados en coincidencia temporal con la vigencia de la excepción, pero no en su virtud o consecuencia.

³⁵ Constitución Política, artículo **215**. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos **212** y **213** que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

(...)

³⁶ LEEE, **artículo 46**. Declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyen grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los Ministros, declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

En el decreto declarativo el Gobierno deberá establecer la duración del Estado de Emergencia, que no podrá exceder de treinta días y convocara al Congreso, si no se haya reunido, para los 10 días siguientes al vencimiento del termino de dicho Estado.

De conformidad con la Constitución, en ningún caso, los Estados de Emergencia sumados podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Artículo 47. Facultades. En virtud de la declaración del Estado de Emergencia, el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado.

(...)

³⁷ La mera declaratoria del estado de excepción, no varía automáticamente las funciones y competencias del resto de autoridades administrativas. Sin embargo, crea la expectativa de su incrementación, en virtud de lo que se disponga en los decretos legislativos que se dicten en su desarrollo.

misma, su vigencia y la habilitación al Gobierno Nacional para expedir los decretos legislativos, que a continuación adopten, regulen o autoricen bajo ciertas condiciones, las medidas necesarias para atender y conjurar la crisis - *medidas que en el de declaratoria, a título enunciativo, sólo se prevén o anuncian, sin que siquiera se les describa cabalmente*.

No obstante, es necesario tener presente que las motivaciones del decreto declaratorio, son base para observar en principio, conexidad con la excepción³⁸, y por ello, si un acto administrativo adopta una medida que se muestre coincidente con las anunciadas o previstas, en el decreto de declaratoria de la excepción, debe advertirse su potencialidad de desarrollo, y evitar su descarte *ab-nitio*, para entonces proceder a verificar, la efectiva existencia de decretos legislativos que con anterioridad a la expedición del acto administrativo, hayan dispuesto en concreto sobre la medida anunciada.

Precisado lo anterior, debe advertirse que la guía inicial para identificar, si un acto administrativo desarrolla una norma legal superior -en este caso un Decreto Legislativo-, es la de atender su propio anuncio como tal, es decir, las normas que el mismo, en su encabezado y texto dice desarrollar, pues ello, es lo que se espera, de quien cumple la tarea de desarrollo, y lo que se reconoce, en principio, permite un orden, para ocuparse sin mayores dificultades de su control.

Así entonces, respecto de los Decretos Legislativos, se tendrán en principio, como actos que los desarrollan, aquellos que expresamente, así lo manifiesten en su texto. *Empero*, este criterio formal para identificar los actos que desarrollan tales decretos, no siempre resulta suficiente.

Al respecto, puede ocurrir que la autoridad expedidora del acto, incurra en ambigüedad, imprecisión, error u omisión al momento de citar las fuentes que dice desarrollar, y no por ello, puede concluirse sin mayor revisión, que entonces no desarrolla el respectivo Decreto Legislativo.

También puede acaecer lo contrario, que mencione en su texto un decreto legislativo, pero en realidad en últimas, materialmente no lo desarrolle, ya sea porque se trata de un decreto legislativo, no susceptible de desarrollo³⁹, ora porque no adopta ninguna medida, partiendo de su fundamento habilitante.

Es razón de ser o finalidad de la institución vía estatutaria del especial "CIL"⁴⁰, sobre los actos que desarrollen los decretos legislativos, evitar que se dicten actos administrativos que contengan medidas generales, que resulten incompatibles o

³⁸ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 23 de noviembre de 2010. Expediente 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA). M.P. Ruth Stella Correa, providencia en la que expresamente se lee: "(...) *El control inmediato, de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, es un mecanismo de control a cargo de la Jurisdicción de lo Contencioso, cuya finalidad es evaluar la legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos al amparo de un estado de excepción. Se debe, pues, analizar la existencia de relación de conexidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia económica.* (...)".

³⁹ No todos los decretos legislativos dictados durante el estado de excepción son susceptibles de ser desarrollados por las autoridades administrativas, solo lo serán, aquellos de cuyo enunciado normativo, surja una autorización o no se disponga directamente la medida, sino que cree la opción de adoptarla o acogerse a ella.

⁴⁰ Corte Constitucional, Sentencia C 179 de 1994: "Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales".

desbordantes⁴¹ de las estipulaciones adoptadas o dispuestas mediante los decretos legislativos, por ello, el criterio identificador de los actos que los desarrollan, no puede ser simple y exclusivamente, el formal o textual, ya explicado, porque en no pocos casos podría significar, la elusión o evasión de un control, que además de automático, se requiere ante todo, sea inmediato.

Lo anterior supone entonces, que la determinación referente, a si el acto administrativo en ciernes, desarrolla o no, un Decreto Legislativo, implique, no simplemente revisar la fuentes que anuncia como desarrolladas, sino también, una comparación material de su contenido con aquellos decretos legislativos dictados con anterioridad a su expedición⁴².

Para estos efectos identificadores de los actos objeto de control inmediato de legalidad, cabe precisar también, que el término en "desarrollo" de los Decretos Legislativos, contenido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 del CPACA, no puede entenderse, como simplemente relativo a reglamentarios, - *que claro está, hoy se aceptan como una especie de ellos-*, sino en comprensión genérica, los que se adopten con su ocasión o partiendo de su fundamento. Se recuerda incluso, que en los inicios de la jurisprudencia sobre la materia⁴³, se discutió si dentro de los actos sometidos al "CIL", estaban incluidos o no, los reglamentarios. Se le suma, al entendimiento, que si solo fueran los reglamentarios, los actos susceptibles de este especial control, inocua resultare, la asignación a tribunales administrativos, siendo que las autoridades territoriales, no tienen propiamente potestad reglamentaria frente a las normas con fuerza de ley. Recuérdese que ella, la detenta, en general, el Presidente de la

⁴¹ Ver entre otras, la providencia del 20 de octubre de 2009 del H Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Magistrado Ponente, Mauricio Fajardo Gómez, radicado 11001-03-15-000-2009-005549-00 (CA), en la que se dice: " De este modo, lo que la Ley Estatutaria en cuestión ha querido es instaurar un mecanismo de control automático de legalidad de los actos administrativos que opere de forma independiente de la fiscalización que lleva a cabo la Corte Constitucional respecto de la constitucionalidad de los decretos legislativos que les sirven de fundamento, mecanismo aquel que funge como una garantía adicional de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los inusuales poderes del ejecutivo durante los estados de excepción (letra (e) del artículo 152 constitucional); por consiguiente, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo ha de efectuar el examen, de manera oficiosa, de todo acto administrativo, de alcance nacional, departamental o local, que desarrolle los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción, a efecto de verificar que tales determinaciones, adoptadas en ejercicio de la función administrativa, no desborden las finalidades y los límites establecidos por la Constitución, por la Ley y por el propio Gobierno Nacional en los decretos respectivos."

⁴² Verificación que le es natural a la competencia de la Sala, pues de su resultado se determinará, si en concreto, el acto administrativo desarrolla o no, un decreto legislativo, presupuesto necesario para la procedencia del control inmediato de legalidad.

⁴³ Así por ejemplo, en la Sentencia de 20 de enero de 1998, expediente CA- 010, se les considera a los decretos reglamentarios, como NO susceptibles del Control Inmediato de legalidad. En la Sentencia de febrero 3 de 1999, ya se acepta por la mayoría de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo que los reglamentarios SÍ son susceptibles de CIL, pero con varios salvamentos de voto. Tal discusión, dio lugar a que, en especial, se expusiera en la Sentencia C-011 de mayo 3 de 1999, transcrita en sentencia de 24 de septiembre de 2002 expediente, radicación: 11001-03-15-000-2002-0697-01(CA-002) de 2002, lo siguiente: "Como lo definió esta Sala en la sentencia proferida el 9 de febrero del presente año (radicado No. CA-008), dicho control de legalidad cubre los decretos que el Presidente de la República profiere para desarrollar los estados de excepción con fundamento en su potestad reglamentaria (art. 189 num. 11 de la Constitución Política), ya que carecería de toda lógica que se revisaran actos de inferior jerarquía v.gr. las circulares que se revisan en este caso y no se hiciera lo propio con un decreto reglamentario. Sostener la tesis contraria significaría admitir ni más ni menos, que el Presidente de la República podría eludir fácilmente el control anterior establecido con carácter imperativo en la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, a través del fácil expediente de invocar su potestad reglamentaria."

República, conforme el numeral 11 del artículo 189⁴⁴ de la C. P., y en especial, según específicas competencias, algunas autoridades nacionales⁴⁵.

Es oportuno señalar, que es posible que los actos administrativos que desarrollen decretos legislativos dictados durante el estado de excepción, no lo hagan exclusivamente respecto de ellos, sino también al tiempo, de normas ordinarias; pero tal dualidad de fuentes, no les excluye de su especial control inmediato de legalidad, por su conexidad con la excepción, en atención a que desarrollan un decreto legislativo, y en razón del reforzamiento y prevalencia de controles, que la anormalidad institucional implica, para los actos que de ella se deriven⁴⁶.

Pues bien, precisado lo anterior, debe decirse que el decreto remitido para control, dictado el 18 de abril de 2020, cita una gran variedad de fuentes, unas, constitucionales⁴⁷ y legales preexistentes⁴⁸ a la declaratoria del estado de excepción, y otras, correspondientes a decretos dictados por el Gobierno Nacional⁴⁹, ya en vigencia del estado de emergencia, como lo son, los Decretos 418 y 420 de marzo de 2020, y Decretos 531 de abril 6 de 2020 y 536 de abril 11 de 2020, pero respecto de los que no se les señala formalmente con categoría de decretos legislativos, lo que indica que si solo se tuviera en cuenta el criterio formal de identificación, no podría tenérselo como desarrollador de decretos legislativos.

Sin embargo, se pone de presente que este decreto local, es de aquellos, respecto de los que razonablemente puede sostenerse que ese criterio de identificación no resulta suficiente para de entrada, descartar, sin más consideraciones, la procedencia del control de excepción, en razón de que siendo dictado en vigencia del estado de emergencia, presenta una manifiesta coincidencia con los hechos, motivos y causas que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia social y económica⁵⁰, dispuesta en el Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, e incluso, la medida que el acto local adopta - *aislamiento social preventivo obligatorio*-, guarda íntima relación con una de las señaladas en ese declaratorio, como de las principales, para evitar la propagación del COVID 19, y así conjurar la crisis.

La lectura de las motivaciones expuestas en el acto remitido, da cuenta que ellas, se subsumen dentro de las más extensas consideraciones que dieron lugar al estado excepcional de emergencia social y económica (propagación del nuevo coronavirus COVI 19), lo que de por sí, muestra visos de conexidad con el decreto legislativo; pero sin perjuicio de ello, hace más evidente la potencial conexidad del decreto municipal de marras, con lo dispuesto con especialidad en virtud del estado de excepción, el

⁴⁴ Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

⁴⁵ Como la de darse su propio reglamento de las Alta Cortes de Justicia, o las específicas dadas en precisas materias al Consejo Nacional Electoral o al Consejo Superior de la Judicatura.

⁴⁶ Son éstos, los decretos legislativos mismos, como principales mecanismos de la excepción, y los actos administrativos que en desarrollo de ellos, adopten medidas de carácter general.

⁴⁷ Constitución Política de Colombia, artículos 2º y 209.

⁴⁸ Ley 136 de 1994, Ley 1551 de 2012.

⁴⁹ El destinatario principal de los poderes que la excepción implica.

⁵⁰ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 23 de noviembre de 2010. Expediente 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA). M.P. Ruth Stella Correa, providencia en la que expresamente se lee: "(...) *El control inmediato, de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, es un mecanismo de control a cargo de la Jurisdicción de lo Contencioso, cuya finalidad es evaluar la legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos al amparo de un estado de excepción. Se debe, pues, analizar la existencia de relación de conexidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia económica.*

observarse que la medida que mediante dicho acto se adopta para el Municipio de Galeras, se encuentra entre las anunciadas en la parte considerativa del Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, que declara el estado excepcional de emergencia, y respecto de las cuales, el Gobierno Nacional consideró, en esa misma motivación, la necesidad de proceder, a adoptarlas o establecerlas en concreto, mediante decretos con fuerza de ley que se dictaren durante la vigencia del estado de excepción.

En consonancia con ello, dice el Gobierno Nacional, que requiere la adopción de medidas de rango legislativo para entre otras, evitar una mayor propagación del COVID 19. Al respecto, textualmente dice el mentado decreto de declaratoria:

(...)

"Que la adopción de medidas de rango legislativo --decretos ley, autorizada por el Estado de Emergencia, busca fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a la salud de los habitantes del territorio colombiano, así como la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del país.

(...)

Que en ese orden de ideas, se hace necesario por la urgencia y gravedad de la crisis y por la insuficiencia de los mecanismos jurídicos ofrecidos, entre otros, en la Ley [100](#) de 1993 - Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social integral, la Ley [1122](#) de 2007 - Sistema General de Seguridad Social en Salud, Ley [1438](#) de 2011, Ley [80](#) de 1993, el Decreto [663](#) de 1993 - Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el Decreto [111](#) de 1996 Estatuto Organice del Presupuesto, recurrir a las facultades del Estado de Emergencia con el fin de dictar decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la grave crisis generada por el nuevo Coronavirus Covid-19 debido a la propagación y mortalidad generado por el mismo, el pánico por la propagación y las medidas de contención decretadas por cada Estado para evitar una mayor propagación.

Que la adopción de medidas de rango legislativo, autorizadas por el Estado de Emergencia, busca fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, así como a mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación del COVID-19. No obstante, dado que la magnitud de la llegada del COVID-19 a Colombia no ha sido dimensionada en su totalidad, las medidas que se anuncian en este decreto no agotan los asuntos que pueden abordarse en ejercicio de las facultades conferidas por el estado de excepción, lo que significa que en el proceso de evaluación de los efectos de la emergencia podrían detectarse nuevos requerimientos y, por tanto, diseñarse estrategias novedosas para afrontar la crisis.

(...)

Y en entre las medidas que considera necesario adoptar, anuncia:

Medidas

(...)

Que una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en

general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos.

Y finalmente, en la parte resolutive de este mismo decreto, expresamente dispone en su artículo tercero, que las medidas anunciadas en su parte considerativa, además de las adicionales que puedan resultar necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, serán adoptadas mediante decretos legislativos, así:

"ARTÍCULO 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo."

Así las cosas, siendo la referente a la del aislamiento social, una de las medidas anunciadas en la parte considerativa, además como principal, para evitar la propagación del COVID 19, es de la expectativa, en consecuencia, que mediante uno de los decretos legislativos de desarrollo de la excepción, se estableciere o regulare una medida relacionada con ella, partiendo de su anuncio, que definiera cabalmente su contenido y alcance.

En este orden, ante la potencialidad de conexidad con la excepción, del acto local remitido para control, no por su sola coincidencia temporal con su vigencia, sino ante todo, como ya se explicó, por adoptar para su localidad, una medida anunciada en la declaratoria del estado de excepción y que por ello, se espera debe ser regulada por un decreto legislativo de desarrollo; era del caso, dar trámite a su remisión para control, para que con la previa posibilidad de participación del Ministerio Público, la ciudadanía, y la misma autoridad expedidora del acto, sea la Sala Plena del Tribunal, la que proceda en ejercicio de su propia competencia⁵¹, a determinar en definitiva, si la adopción de la medida o medidas que adopta el acto administrativo, representa en concreto, desarrollo de decretos legislativos dictados durante el estado de excepción.

La determinación en comento, implica para la Sala, la necesidad de hacer una revisión de los decretos legislativos que se hubieren expedido con anterioridad al acto local, para verificar, si en alguno de ellos, se adopta medida relacionada con aislamiento social obligatorio; estableciéndole, regulando condiciones, o parámetros para su decreto u orden concreta por la autoridad administrativa, en razón del conocido anuncio en ese sentido; aclarando que tal tarea, no la impide la falta de mención expresa de un decreto calificado como legislativo en el texto del acto local, por el contrario, la hace más necesaria, pues atrás se explicó, que en ocasiones se incurre en ambigüedad, imprecisión u omisión en la fuente a desarrollar, y ello puede significar elusión del control de excepción.

Tales defectos en las citas de las fuentes a desarrollar, pueden ocurrir con mayor probabilidad, en fenómenos como la pandemia del COVID 19, que ha dado lugar a dos escenarios, que aunque diferentes, comparten en su denominación el vocablo "emergencia", así como la finalidad de conjurar la crisis por la pandemia del Covid - *a/ menos en cuanto a lo de salud pública se refiere-*, y contemplan la posibilidad de participación de las autoridades administrativas, en este caso, una emergencia sanitaria decreta por el Ministerio de Salud, y un estado de excepción de emergencia social y

⁵¹ Competence de la competencia, quien hace el control, determina si se cumplen los presupuestos formales para hacerlo.

económica, en donde es posible se dicten decretos legislativos que permitan a la autoridad administrativa, adoptar medidas en su desarrollo; una que dio lugar a la otra⁵², y con incluso al menos parcialmente, coincidencia temporal paralela, y con innegable incidencia entre ellas respecto de las medidas que se adoptan⁵³.

Tampoco hace pantalla a la mentada revisión, el hecho de que el acto, cite expresamente en su fundamento normas ordinarias preexistentes, pues ello, *per se* no le inhibe, su potencial conexidad con la excepción, recuérdese que puede suceder que el acto desarrolle al tiempo, tanto legislación especial de la excepción, como ordinaria, y solo si se excluye la posibilidad de desarrollo de un legislativo, será improcedente su control.

Así entonces, para la fecha de expedición del Decreto 040 del 18 de abril de 2020, consultada la página de la Presidencia de la República, se habían expedido, aparte del Declarativo 417 del 17 de marzo de 2020; los decretos legislativos: 434 y 438 del 19 de marzo de 2020; 439, 440 y 441 del 20 de marzo de 2020; 444 del 21 de marzo, 458, 460 y 461 del 22 de marzo; 464, 467, 468 y 469 del 23 de marzo de 2020; 470 de marzo 24 de 2020; 475 y 476 de 25 de marzo de 2020; 482 de 26 de marzo 2020; 486, 487 y 488 del 27 de marzo de 2020; 491 y 492 de marzo 28 de 2020; 499 y 500 del 31 de marzo de 2020; 507 de abril 1º; 512 y 513 de abril 2; 516, 517, 518, 519 de abril 4; 522 de abril 6; 527 y 528 del 7 de abril; 530, 532 del 8 de abril; 533 del 9 de abril; 535 de 10 de abril; 537 y 538 de 12 de abril; 539, 540, 541, 544, 545, 546 de 13 de abril; 553, 554, 555, 557, 558, 559, 560, 561, 562, 563, 564, 565, 567, 568, 569, 570, 571, 572, 573, 574, 575, 576, 579, 580, 581, 582 de abril 15, son ellos, los que corresponde revisar, para en concreto poder descartar o corroborar, si el acto municipal los desarrolla materialmente.

Hecha la revisión de los Decretos Legislativos, expedidos con anterioridad al decreto municipal, se observa que entre todos ellos, en línea de congruencia con lo previsto en el decreto declarativo de la emergencia social y económica, el Decreto Legislativo 439 de 2020, dispone regulaciones relacionadas con aislamiento preventivo obligatorio, así:

- **Decreto 439 del 20 de marzo de 2020**, cuyo epígrafe anuncia: *"Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea"*.

De su contenido, se extrae que adopta la medida relacionada con la suspensión, por el término de treinta (30) días calendario a partir de las 00:00 horas del lunes 23 marzo 2020, del desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea.

Sin embargo, de la revisión de su contenido, se extrae que además dispone en especial, una medida relacionada con aislamiento social preventivo obligatorio, que dicho Decreto Legislativo adopta, precisando la necesidad de hacerlo

⁵² Basta con leer las motivaciones del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, declaratorio del estado de excepción.

⁵³ Véase como gran parte de las medidas adoptadas en los decretos legislativos dictados en virtud del estado de excepción de emergencia, disponen que su vigencia estará dada por la duración de la emergencia sanitaria decretada por Min Salud con ocasión de la Pandemia del COVID 19. Por ejemplo, a las de suspensiones de términos legales y actuaciones administrativas, y las de decretos de urgencia manifiesta para contratar, establecidas o autorizadas en decretos legislativos del estado de emergencia social y económica, se les señala como vigencia, la de la emergencia sanitaria.

mediante una norma de orden legislativo, en consonancia con lo anunciado en el decreto de declaratoria del estado de excepción. Al respecto reza en sus motivaciones, y decisión:

"(...)

Que el Ministerio de Salud y Protección Social, a través de la Resolución 380 del 10 de marzo de 2020 adoptó las medidas preventivas de aislamiento y cuarentena respecto de las personas que arribaran a Colombia procedentes de la República Popular China, de Italia, Francia y España y dispuso las acciones para su cumplimiento.

Que, con el objeto de garantizar la debida protección de la salud de los habitantes del territorio nacional, se expidió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la cual se declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, por causa del nuevo Coronavirus - COVID-19 y se adoptan medidas para enfrentar la pandemia.

Que, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 408 del 15 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Transporte, se adoptaron medidas extraordinarias estrictas y urgentes relacionadas con la contención del virus en virtud de las cuales se suspendió hasta el 30 de mayo de 2020 el ingreso al territorio colombiano, por vía aérea, de pasajeros provenientes del extranjero, salvo para los colombianos, los residentes en Colombia y las personas pertenecientes a cuerpos diplomáticos debidamente acreditados en el país, quienes deben someterse a aislamiento y cuarentena de 14 días. Que esta medida se fundamenta en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, especialmente lo dispuesto en el artículo 8, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, particularmente el artículo 22, la cual fue aprobada por la República de Colombia mediante Ley 16 de 1972.

Que según la Organización Mundial de Salud — OMS, en reporte de fecha 20 de marzo de 2020 a las 06:55 GMT-5, se encuentran confirmados 209.839 casos, 8.778 fallecidos y 169 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19

Que, pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social, a las 11:00 horas del 20 de marzo de 2020 reportó como casos confirmados en Colombia 145, distribuidos así: Bogotá D.C. (56), Cundinamarca (5), Antioquia (22), Valle del Cauca (15), Bolívar (9), Atlántico (5), Norte de Santander (6), Santander (2), Cauca (2), Caldas (2), Risaralda (6), Quindío (3), Huila (9), Meta (1), y reporta a nivel mundial 242.488 casos de contagio confirmados, 9.885 número de muertes y 165 países con casos de contagio confirmados. Que según la OMS, la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19, es una emergencia sanitaria y social mundial, que requiere una acción efectiva e Inmediata de los gobiernos, las personas y las empresas.

Que, mediante la Resolución 408 del 15 de marzo de 2020 se adoptaron medidas preventivas para el control sanitario de pasajeros provenientes del extranjero, por vía aérea, a causa del nuevo Coronavirus COVID — 19, las cuales, por los nuevos hechos indicados anteriormente y en especial, la propagación de la pandemia, deben actualizarse.

Que, en consecuencia, resulta necesaria la adopción de una medida de orden legislativo, ya que se hace necesario adoptar medidas extraordinarias con el fin de proteger la salud de todas las personas que se encuentran en el territorio nacional frente a la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19.

Decreta

"(...)

Artículo 2º. "Medidas sanitarias preventivas: Las medidas sanitarias preventivas de aislamiento y cuarentena de catorce (14) días serán de obligatorio cumplimiento para quienes ingresen al territorio colombiano en los términos del presente decreto.

La cuarentena se llevará a cabo en el lugar de residencia que escoja la persona si es nacional colombiano o residente permanente, o en un hospedaje, sufragado con sus propios recursos, si es extranjero. El lugar escogido para la cuarentena no podrá ser modificado durante los catorce días.

Parágrafo. Las tripulaciones deberán cumplir con el protocolo establecido por el Ministerio de Salud y Protección Social y la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.”

En sus siguientes artículos señala las autoridades públicas, y los demás sujetos a los que les corresponde la vigilancia del cumplimiento de las medidas que establece⁵⁴, así como las consecuencias de su inobservancia⁵⁵.

Empero, sólo lo hace con especialidad respecto de las personas que ingresen al país, a quienes se les impone como medida sanitaria preventiva, de carácter obligatorio, mediante norma con fuerza de ley, un aislamiento preventivo o cuarentena por un lapso de catorce (14) días desde su llegada, el cual se entiende coincidente con el período de incubación de la enfermedad.

Así entonces, lo normado en el Decreto Legislativo 439 de 2020, en cuanto a aislamiento preventivo, en razón de su circunscripción especial para determinadas personas, y por un lapso determinado por razones del desarrollo de la misma enfermedad, no se le puede tener como la norma con fuerza de ley que establece o regula con parámetros mínimos, la figura de un aislamiento social obligatorio general para toda la comunidad y sin atención a periodo de incubación, que permita que como medida de orden público, a través de actos administrativos en ejercicio de función de policía, sea ordenada cuando y cada vez que la necesidad lo exija.

De esta manera, al solo disponerse en un decreto legislativo, con especialidad respecto de cierto grupo de destinatarios, y en los otros decretos de su clase, no hacerse

⁵⁴ **Artículo 3. Responsabilidades de las aerolíneas.** Las aerolíneas tendrán la obligación de informar a todos los usuarios, sin excepción alguna, la suspensión y condiciones indicadas en el presente Decreto, conforme al procedimiento establecido por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, todas las recomendaciones sanitarias para evitar el contagio del nuevo Coronavirus - COVID-19; y las sanciones administrativas y penales en caso de incumplimiento de las medidas sanitarias.

Artículo 4, Responsabilidades de los pasajeros y tripulantes. Los pasajeros y tripulantes de la aeronave que excepcionalmente puedan ingresar al país de conformidad con lo dispuesto en el presente Decreto, deberán reportar, de manera inmediata, a las autoridades sanitarias del lugar en donde se encuentren, si presentan síntomas compatibles con nuevo Coronavirus COVID-19. Si los síntomas se presentan durante el trayecto, deberán informar de inmediato a la tripulación y atender de forma obligatoria el protocolo que, para el efecto adopte el Ministerio de Salud y protección Social.

Artículo 5. Responsabilidad de las autoridades nacionales y vigilancia del cumplimiento de las medidas preventivas de aislamiento y cuarentena. El Instituto Nacional de Salud, las Secretarías Distritales y Departamentales de Salud, y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia deberán: i) cumplir con las obligaciones establecidas en el artículo 2 de la Resolución 380 del 10 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y protección Social, o la norma que sustituya, modifique o derogue y; ii) vigilar el cumplimiento de las medidas sanitarias preventivas establecidas en el presente Decreto.

Parágrafo 1. La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, en el marco de sus competencias, adoptará medidas para facilitar la disponibilidad de tripulaciones y personal aeronáutico.

Parágrafo 2. La Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia reportará a las Secretarías de Salud Departamentales o Distritales o quien haga sus veces, la información de los pasajeros que por excepción ingresarían a territorio colombiano en caso de emergencia humanitaria, caso fortuito o fuerza mayor, de conformidad con lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 1 del presente Decreto.

⁵⁵ **Artículo 6. Inobservancia de las medidas.** La violación e inobservancia de las medidas adoptas mediante el presente Decreto, dará lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en el artículo 2 8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue.

mención alguna a medida de aislamiento preventivo, se concluye que respecto de la generalidad de los habitantes del territorio, a pesar de que en la declaratoria de la emergencia social y económica, se dispuso la necesidad de su regulación mediante decreto con fuerza de ley, la expectativa resultó fallida; y puede concluir la Sala, que no se está ante un evento de evasión al control inmediato de legalidad, por defecto o ambigüedad en citas, por parte de la autoridad territorial, sino ante la inexistencia de un decreto legislativo en tal sentido⁵⁶.

Tal examen permite concluir, con certeza, que el aislamiento preventivo obligatorio general para todos los habitantes del territorio, sin mediar previamente una norma con fuerza de ley que lo estableciera, fue adoptado por el Gobierno Nacional, directamente mediante decreto formalmente ordinario; primero mediante el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, y luego, mediante el Decreto 531 del 8 de abril de 2020, y así, son éstos, los instrumentos normativos que al parecer por primera vez en nuestro ordenamiento, establecen una medida restrictiva de la libertad de locomoción, de tal alcance y extensión en el tiempo⁵⁷, y en su mismo acto, ordenan su inmediata aplicación.

Así entonces, puede igualmente concluirse, que los Decretos 457 y 531 de 2020, tal como se anunció en el texto del acto local, constituyen el real, directo y especial fundamento a partir del cual, el alcalde de Galeras, decretó para su municipio, el aislamiento preventivo obligatorio; decreto presidencial que es formalmente ordinario, por cuanto invoca para su expedición, las potestades de orden público de que trata el numeral 4º del artículo 189 Constitucional y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, pero del que no puede dejar de advertirse, que en su respecto, existe un gran debate doctrinal sobre si su contenido es materialmente legislativo, en razón de la forma como significativamente reguló un derecho fundamental, como la libertad de locomoción⁵⁸, que de contera, puede afectar otros derechos fundamentales de la personas.

Impulsa tal debate, la consideración de que si bien el aislamiento preventivo obligatorio, es en principio razonable, necesario y justificado para una situación como la generada por la pandemia del Covid 19, su establecimiento como novísima y especial medida, podría afirmarse desbordaría el escenario del ejercicio de función de policía que corresponde al ejecutivo⁵⁹, para entrar en la potestad normativa creadora, propia

⁵⁶ Una somera vista al derecho comparado, muestra que Gobiernos de otros Estados constitucionales, ante la misma necesidad, dispusieron la novedosa medida del aislamiento preventivo obligatorio, mediante Decretos especiales o con fuerza de ley; al respecto puede verse, en **Perú**, a través del **Decreto Supremo 044 de 15 de marzo 2020**, mismo que declaró el estado de emergencia por la pandemia del Covid 19, invocando el régimen de excepción de que trata el 137, numeral 1 constitucional; en **Argentina**, mediante **Decreto DNU 297 de 20 de marzo de 2020**- decreto ley de necesidad y urgencia-, invocando los poderes excepcionales de que trata el numeral 3º del artículo 99 constitucional; en **España** mediante **Real Decreto No. 463 de marzo 14 de 2020**, por el que se declara el estado de alarma por de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, y su mismo texto se adoptan medidas de restricción a la libertad de circulación de las personas como medida a proteger la salud y seguridad de los ciudadanos y contener la progresión de la enfermedad, estableciéndose las excepciones del caso, con fundamento en el artículo 116.2 de la Constitución Española.

⁵⁷ Su descripción y alcance, el que no se establece solo para enfermos o sospechosos, o personas que se consideren hayan sido expuestas, sino para todos los habitantes del país y por un tiempo que incluso no se corresponde con periodo de incubación de la enfermedad, hacen discutible su observación como medida sanitaria común de las previstas en la ley.

⁵⁸ **ARTICULO 24.** Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la **ley**, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia.

⁵⁹ Vista como medida de orden público que se adopta, no se observa con claridad, su fuente legal previa, que permita al Presidente ordenarla en ejercicio de sus funciones ordinarias de policía, por lo que podría

del poder de policía, que es del resorte del legislador⁶⁰, siendo que para el caso podría ejercerlo el Gobierno Nacional, pero a través de decreto legislativo, en virtud de los poderes excepcionales de que le inviste el estado de excepción.

A esta misma discusión se suma, el llamado que connotados especialistas en asuntos constitucionales⁶¹, le han hecho a la H. Corte Constitucional mediante solicitud de fecha 22 de abril de 2020⁶², planteándole la necesidad de avocar conocimiento de oficio del control automático de constitucionalidad respecto de aquel decreto, al considerar que materialmente corresponde a uno de índole legislativo⁶³, por tener una relación causal con los hechos que dieron origen al estado de excepción y porque la materia que regula, la consideran reserva de ley.

Ahora, sin perjuicio de la discusión sobre la naturaleza del Decreto 531 de 2020, que sumó al escenario de su admisión, debe decirse que tal decisión – la de determinar, si es materialmente legislativo y por ende, de aprehenderlo para el control automático de

identificarse como ejercicio del poder de policía del que queda investido en virtud del estado de excepción, al actuar como legislador especial.

⁶⁰ En ilustración del alcance del asunto, pueden verse entre otras, sentencias como las C-366 de 1996 y C-813 de 2014, en las que la Corte Constitucional ha precisado:

"(...)

"En líneas muy generales, según la doctrina nacional, el poder de policía es una de las manifestaciones asociadas al vocablo policía, que se caracteriza por su naturaleza puramente normativa, y por la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general e impersonal, y con fines de convivencia social, en ámbitos ordinarios y dentro de los términos de la salubridad, moralidad, seguridad y tranquilidad públicas que lo componen. Esta facultad que permite limitar en general el ámbito de las libertades públicas en su relación con estos términos, generalmente se encuentra en cabeza del Congreso de la República, en donde es pleno, extenso y preciso, obviamente ajustado a la Constitución, y, excepcionalmente, también en los términos de la Carta Política está radicado en autoridades administrativas a las cuales se les asigna un poder de policía subsidiario o residual como en el caso de la competencia de las asambleas departamentales para expedir disposiciones complementarias a las previstas en la ley. De otra parte, la función de policía implica la atribución y el ejercicio de competencias concretas asignadas de ordinario y mediante el ejercicio del poder de policía a las autoridades administrativas de policía; en últimas, esta es la gestión administrativa en la que se concreta el poder de policía y debe ser ejercida dentro de los marcos generales impuestos por la ley en el orden nacional. Su ejercicio compete exclusivamente al Presidente de la República, a nivel nacional, según el artículo 189-4 de la Carta, y en las entidades territoriales a los gobernadores y los alcaldes quienes ejercen la función de policía (arts. 303 y 315-2 C.P.), dentro del marco constitucional, legal y reglamentario.

En síntesis, en el ejercicio del poder de policía y a través de la ley y del reglamento superior se delimitan derechos constitucionales de manera general y abstracta y se establecen las reglas legales que permiten su específica y concreta limitación para garantizar los elementos que componen la noción de orden público policivo, mientras que a través de la función de policía se hacen cumplir jurídicamente y a través de actos administrativos concretos, las disposiciones establecidas en las hipótesis legales, en virtud del ejercicio del poder de policía".

⁶¹ VIVIAN NEWMAN PONT; RODRIGO UPRIMNY YEPES; MAURICIO ALBARRACÍN CABALLERO; JUAN PABLO PARRA ESCOBAR; ANA CATALINA ARANGO RESTREPO; DAVID FERNANDO CRUZ GUTIÉRREZ; ESTEBAN HOYOS CEBALLOS; MARYLUZ BARRAGÁN GONZÁLEZ; JUAN CARLOS OSPINA; JULIÁN GAVIRIA MIRA y ALEJANDRO JIMÉNEZ OSPINA.

⁶² Ver link <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2020/04/Memorial-Corte-Constitucional.pdf>

⁶³ "(...)Teniendo en cuenta lo anterior, hacemos un llamado a la Corte Constitucional para que, en cumplimiento de su deber de guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, haga uso de sus facultades de control constitucional automático respecto del Decreto 457 de 2020, el Decreto 531 de 2020 y el Decreto 536 de 2020. Como bien lo establece el artículo 228 de la Constitución, en la administración de justicia el derecho sustancial prevalece sobre las formalidades. Los decretos arriba mencionados son materialmente decretos legislativos y no puede evadirse el control automático por parte de la Corte Constitucional por el sólo uso de una fórmula legal o por la invocación artificial de una pretendida competencia. Si sólo se tuvieran en cuenta las facultades que invoca el Presidente en los decretos expedidos en estados de excepción, se estaría librando a su arbitrio el tipo de control al que estarían sometidos los actos que él mismo expida."

constitucionalidad - no corresponde a este Tribunal Administrativo, sino a las competencias propias de la H Corte Constitucional⁶⁴.

No puede dejar de advertir la Sala, que la revisión hecha en búsqueda de la fuente real y precisa de las medidas de que trata el acto local, muestra que en vigencia del estado de emergencia social y económica, generado por la pandemia del Covid 19, el Gobierno Nacional ha dispuesto el aislamiento preventivo obligatorio, bajo tres formas normativas distintas, así: i) mediante Resolución de Ministerio de Salud y Protección Social No. 464 de 18 de marzo de 2020, limitada en cuanto a sus destinatarios, únicamente respecto de los mayores de 70 años, en cuyos considerandos hace expresa referencia a las potestades especiales del ejecutivo en el estado de excepción para limitar la libertad de locomoción⁶⁵; ii) mediante Decreto Legislativo 439 de 20 de marzo de 2020, limitada tanto respecto de sus destinatarios como en el tiempo el aislamiento, así solo para los que ingresaren al país y por el término de 14 días; y iii) mediante Decretos Ordinarios 457 y 531 de 2020, invocando facultades ordinarias de orden público, el aislamiento preventivo obligatorio, como medida general para todos los habitantes del territorio nacional, y por un lapso no determinado por el periodo de incubación de la enfermedad.

Es oportuno advertir que respecto de actos administrativos que se dicen dictados con fundamento en la medida de aislamiento preventivo obligatorio dispuesta el Decreto 457⁶⁶ y en el 531 -, y dejando ver la trascendencia de su rol en la emergencia, el Honorable Consejo de Estado dio trámite para control inmediato de legalidad, tal como

⁶⁴ Como antecedente de aprehensión de oficio por la Corte Constitucional, para hacer prevalecer una de sus competencias automáticas de control de constitucionalidad, se cita la sentencia C-972 de 2004, en la que se inhibió frente a las pretensiones de una demanda en acción pública de inconstitucionalidad, al considerar que el Decreto presidencial acusado, era de contenido legislativo estatutario, aunque no se le hubiera presentado formalmente como tal, y por tanto, su control no procedía, por vía de acción, sino que correspondía exclusivamente al control automático e integral, por consiguiente, solicitó al Gobierno Nacional, su inmediato envío para efectos de su especial control.

⁶⁵ Se dice textualmente en los considerandos de la Resolución No. 464 de 18 de marzo de 2020 expedido por el Ministerio de Salud y Protección social:

"(...)

Artículo 1. Ordénese la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para las personas mayores de 70 años, a partir del veinte (20) de marzo de 2020 a las siete de la mañana (7:00 a.m.) hasta el treinta (30) de mayo de 2020 a las doce de la noche (12:00 pm).

"(...)

Que el artículo 24 de la Constitución Política prevé que es un derecho fundamental el de circular libremente por el territorio nacional, entrar y salir de él, permanecer y residenciarse en Colombia. Este derecho ha sido interpretado por la jurisprudencia constitucional como libertad de locomoción y busca garantizar que los individuos circulen sin restricciones por el territorio nacional.

Que la honorable Corte Constitucional ha dicho reiteradamente que "[. . .] en los eventos en que es declarado el Estado de excepción, pueden establecerse límites al derecho de locomoción, de forma tal que, por ejemplo, la circulación sea restringida temporalmente."

⁶⁶ La trascendencia del mentado Decreto 457, ha sido tanta en el marco de la excepción, que es nombrado en las motivaciones de varios decretos legislativos, llegando incluso a llamársele "legislativo" por el mismo Gobierno Nacional, como ocurrió en el Decreto Legislativo **537 de 12 de abril de 2020**, en donde textualmente se dijo:

"(...)

*"Que mediante **los decretos legislativos 457 del 22 de marzo de 2020** "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público" y **531 del 8 de abril de 2020** "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público", se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, para el primero, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, y para el segundo a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020.*

"(...)"

puede verse en Auto⁶⁷, de fecha 30 de marzo de 2020, expediente de radicado. 11001-03-15-000-2020-00944-00, C. P. Dra. SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ, que reza:

"2) Posteriormente, el señor Presidente de la República, por medio del Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, declaró o estableció el "Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días", con el fin de adoptar todas las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación del COVID 19 (coronavirus), y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

3) seguidamente a través de Decreto Legislativo 457 de 22 de marzo de 2020, el señor Presidente de la república impartió "instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID – 19 y el mantenimiento del orden público", entre ellas la de "ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID – 19".

*4).- Para garantizar que al interior de la entidad el «aislamiento preventivo obligatorio» ordenado en el Decreto Legislativo **457 de 22 de marzo de 2020**, el señor presidente de la Agencia Nacional de Infraestructura –ANI-, mediante **Resolución de 22 de marzo de 2020**, dispuso entre otras medidas "la **suspensión de términos**" de las diferentes "actuaciones" administrativas que se adelantan en la agencia estatal "desde el 18 de abril, a las 23:59 hasta el 13 de abril de 2020, a las 00:00".*

También ha de advertirse que incluso el H. Consejo de Estado⁶⁸ ha admitido para trámite de control inmediato de legalidad actos que citaban en sus fuentes a los Decreto 418⁶⁹ y 420 de 2020, -como ocurrió también en este caso-, dictados por el Gobierno Nacional en vigencia del estado de excepción, pero que luego dieron lugar a su improcedencia, y por ello, en decisión de Sala Especial de Decisión, la alta corporación precisó:

"(...)

De la anterior revisión normativa, se tiene que ni el Decreto 418 de 2020 ni el Decreto 420 del mismo año, son decretos legislativos, sino decretos dictados por el presidente de la República con ocasión de la declaratoria del estado de excepción en uso de sus facultades ordinarias.

Así las cosas, para esta Sala es claro que la Resolución 691 de 2020 fue proferida con fundamento en el ejercicio propio de las funciones del director general y no en desarrollo de un decreto legislativo.

*En este punto se precisa que el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, es claro en indicar que el control inmediato de legalidad solo procede frente a medidas de carácter general **dictadas como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción**, por lo que no*

⁶⁷ Véase también el auto Y de fecha 2 de abril de 2020, expediente de radicado. 11001-03-15-000-2020-00979-00, C. P. Dra. SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

⁶⁸ Consejo de Estado, Sentencia del **2 de junio de 2020**, radicado 11001-03-15-000-2020-01012-00.

⁶⁹ Respecto del Decreto 418 de marzo 18 de 2020, trascendente también en el manejo del orden público en época de la emergencia, parte de su contenido ha sido susceptible de discusión, porque aunque se le presenta como dentro de la competencia ordinaria de impartir instrucciones en materia de orden público; puede sin embargo, sostenerse que la exigencia de autorización o coordinación previa a la adopción de la medida de orden público, por parte Gobernadores y Alcaldes, de que trata el parágrafo 2, de su artículo 2, puede verse como una adición o requisito adicional a lo dispuesto en la Ley 1801 de 2016, que no contempla tal exigencia para el decreto de las medidas de orden público por los alcaldes y Gobernadores. Se le suma a la discusión que el mismo decreto en su en su parte motiva dice apoyarse en los poderes especiales, más allá de los ordinarios, que para el orden público le inviste la declaratoria del estado de excepción, y cita expresamente, la C-179 de 1994 que estudió la constitucionalidad de la Ley EEEE.

cabén dentro del estudio de este medio de control aquellas medidas de carácter general dictadas como desarrollo de decretos expedidos por el presidente en ejercicio de sus atribuciones con ocasión del estado de excepción, sino que tiene que ser en desarrollo de un decreto legislativo.

Por lo anterior, en este caso no se cumple con uno de los requisitos para ser estudiado bajo el control inmediato de legalidad, y en consecuencia el presente medio de control será declarado improcedente.

(...)

En razón de lo precedentemente expuesto, concluye la Sala que respecto del Decreto No. 040 de abril 18 de 2020, no se cumple uno de los presupuestos formales, en tanto el acto que adoptó la medida en ejercicio de función administrativa, no fue expedido en desarrollo de un decreto legislativo dictado durante el estado de emergencia económica, social y ecológica, siendo lo del caso, entonces proceder por la Sala, a declarar la improcedencia frente a él, de este medio de control.

III. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la **Sala Plena del Tribunal Administrativo De Sucre administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,**

FALLA:

PRIMERO: Declarar improcedente el control inmediato de legalidad respecto del Decreto 040 del 18 de abril de 2020, expedido por el Municipio de Galeras, de conformidad con los razonamientos expuestos.

SEGUNDO: Notifíquese esta decisión al Alcalde Municipal Galeras, al Agente del Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, por el medio más expedito – electrónico al alcance de la Secretaría del Tribunal.

TERCERO: Publíquese esta providencia en la página web de la Rama Judicial, en el el enlace correspondiente de este tribunal y en la página web www.tribunaladministrativodesucre.gov.co, y para que la comunidad de Galeras, y en general, tenga conocimiento de la decisión.

La presente decisión fue adoptada en Sala Plena de la fecha, registrada en Acta de la misma fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE




EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE
Magistrado ponente



RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY
Magistrado
(Con salvamento de voto)



TULIA ISABAL JARAVA CÁRDENAS
Magistrada.



ANDRÉS MEDINA PINEDA
Magistrado